

HEC MONTRÉAL

Un cas d'indécision : le parachèvement de l'A-19

Par

Antoine Phaneuf

Sciences de la gestion

(Option Stratégie)

Mémoire présenté en vue de l'obtention

du grade de maîtrise ès sciences

(M. Sc.)

Dépôt Août 2017

© Antoine Phaneuf, 2017

Sommaire

La gestion des grands projets d'infrastructure est un défi qui s'est significativement transformé depuis la Révolution tranquille du Québec. De par leur taille et la fenêtre temporelle qu'ils englobent, cependant, certains de ces projets planifiés dans une ère révolue sont toujours des dossiers d'actualité. Le parachèvement de l'autoroute 19 est un exemple concret d'un projet planifié à cette époque et qui ne connaît pas, en date de 2017, une clôture satisfaisante. À travers ce cas, nous étudions le déploiement de la stratégie du ministère des Transports dans sa gestion de ces grands projets. De même, nous travaillons à mettre en relief l'évolution de l'organisation, contrainte par un environnement changeant. Enfin, nous tentons de fournir des pistes de recherche à la dynamique d'indécision qui piègent le cas du parachèvement dans une impasse depuis plusieurs décennies.

Mots-clés : Gestion de projet, stratégie, parties prenantes, autoroute 19, cas unique, indécision, gouvernance, développement urbain, planification.

Table des matières

Sommaire	i
Acronymes	v
Liste des Figures, Tableaux et Annexes	vi
Remerciements.....	viii
Introduction.....	1
Chapitre 1. Revue de littérature	9
1.1 Gestion des projets d'infrastructures publiques et société.....	10
Gestion de projet	12
Contexte de la gestion de projet d'infrastructures publiques dans la littérature.....	15
Gestion des parties prenantes et transparence.....	19
Approche rationnelle et relationnelle.....	24
Facteurs d'indécision	28
1.2 Gouvernance des infrastructures publiques et stratégie	32
La gouvernance	34
La planification stratégique.....	36
Facteurs de développement durable et acceptabilité sociale.....	40

1.3 Conclusion de la revue des écrits	44
Chapitre 2. Méthodologie	47
Chapitre 3. Étude de cas - Les acteurs	52
Le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	53
Composition du Ministère.....	57
Les ministères en appui.....	58
Les organisations locales.....	60
La multiplication des acteurs et parties prenantes du projet	64
Chapitre 4. Étude de cas - Le projet	66
4.1 Chronologie.....	69
Périodes d'intérêts.....	72
4.2 Première phase - Un mouvement global et une stratégie nationale.....	74
Naissance du projet.	76
Arrêt des travaux	78
4.3 Deuxième phase du projet - un enjeu régional	82
Renaissance du projet.....	83
Organisation du débat sur le projet	86
Conclusion du cas.....	90
Chapitre 5. Analyse.....	93
5.1 Nouveau cadre institutionnel dans la gestion des projets d'infrastructures .	95

5.2 Gouvernance stratégique et Transparence.....	100
5.3 Argumentaire rationnel et indécision.....	106
Chapitre 6. Discussion et conclusion.....	110
6.1 Discussion.....	110
6.2 Conclusion.....	115
Bibliographie.....	120
Annexes.....	133

Acronymes

A-19 : Autoroute 19

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

CMM : Communauté Métropolitaine de Montréal

CREL : Conseil Régional de l'Environnement de Laval

CREM : Conseil Régional de l'Environnement de Montréal

MAMOT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

MDDELCC : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

MRC : Municipalité Régionale de Comté

MTQ : Ministère des Transports du Québec

PMAD : Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

PQI : Plan Québécois des Infrastructures.

SQI : Société Québécoise des Infrastructures.

Liste des Figures, Tableaux et Annexes

Figures:

Figure 1 : Domaines de la gestion de projets routiers.....	13
Figure 2 : Cheminement ministériel de la réalisation de projets routiers.	14
Figure 3 : Modèle de cycle de gestion de projet	18
Figure 4 : Modèle de gestion de planification des grands projets.....	26
Figure 5 : Modèle de la dynamique d'escalade de l'indécision.	30
Figure 6 : Les idéaux types de la gouvernance	35
Figure 7 Complexification du processus de décision par le passage des années.	46
Figure 8 : Évolution des dépenses du gouvernement du Québec en transport en proportion avec des dépenses budgétaires totales.	55
Figure 9 : Composition de l'actuel ministère des Transports en date du 18 décembre 2016.....	57
Figure 10 : Gouvernance du territoire au Québec.	63
Figure 11 : Carte des différents développements sur l'axe de l'A-19.....	67
Figure 12 : Évolution de l'achalandage aux ponts de la rivière des Mille-Îles.	85

Tableaux:

Tableau 1 : Étapes du développement de l'autoroute 19.....	68
Tableau 2 : Chronologie du projet de l'A-19.....	69

Annexes:

Annexe 3 : Ensemble des processus de gestions routiers au MTQ.....	133
--	-----

"All we have to decide is what to do with the time that is given us"



Remerciements

Je remercie ma copine pour son support dans les derniers moments. C'est un baume au cœur impossible à quantifier. Notre aventure commence.

Je remercie mes directeurs de thèse qui ont toujours été en mesure de me recevoir et de me guider à travers ce travail. Notre périple se termine.

Je remercie mes amis de longue date, j'étais le dernier encore sur les bancs de l'école. Me voici grandi.

Enfin, je remercie mes parents, mon frère. Sans votre soutien depuis toujours rien de tout ceci n'aurait été possible.

Introduction

Il existe au Québec un phénomène qui est une source intarissable de frustration, pour les habitants de la région de Montréal en particulier, mais également pour la population du Québec au sens large. Les grands projets d'infrastructures publics et leur implantation qui chamboulent durablement nos habitudes de vie. Les travaux planifiés sont une chose, mais lorsque les chantiers s'éternisent et que les progrès semblent inexistant, s'en est une autre. C'est une problématique qui découle de plusieurs facteurs, mais une chose est certaine, il semble se produire des irrégularités lors de la réalisation des travaux d'infrastructures publiques au Québec, et ce, avec une régularité stupéfiante.

Plus grave encore, on parle de délais certes, mais aussi de dépassements de coûts et plus généralement d'incapacité à répondre aux objectifs planifiés du projet. C'est vrai tant pour des projets au niveau municipal qu'au niveau provincial. Comme l'établit simplement un journaliste, « les retards et les dépassements de coût dans la réalisation des grands projets sont aujourd'hui quelque chose de relativement commun. » (Vigneault, 20 février 2017). Cette observation, résignée, trace un portrait peu flatteur de l'habileté des organisations publiques et de leurs gestionnaires à mener à terme des projets d'infrastructures avec un succès satisfaisant.

Cette incompréhension du citoyen non averti témoigne également de la complexité de ces grands projets. Par ailleurs, dans la littérature, cette complexité est souvent caractérisée comme étant relativement nouvelle, ou du moins allant en importance croissante (Baccarini, 1996). C'est avec cette idée que nous souhaitons explorer la gestion des projets d'infrastructures publiques dont la planification date de déjà quelques décennies.

Cette approche offre une perspective qui semble prometteuse à la compréhension des enjeux d'immobilisme et d'indécision dans la réalisation des projets tels qu'ils se présentent aujourd'hui. En effet, le contexte économique et de gouvernance au Québec était d'un premier regard bien différent il y a quelques décennies, un contexte favorisant le développement rapide du territoire.

Par ailleurs, dans l'imaginaire de plusieurs citoyens du Québec, la période de construction de grands projets d'infrastructures de la province, spécifiquement au niveau routier, énergétique ou même urbain est chose du passé. Les grandes réalisations des années soixante et soixante-dix sont le reflet d'une autre époque et d'un contexte social bien différent (Durocher, 2013). De nos jours, les autoroutes, les barrages hydroélectriques de même que les principaux axes de métro sont des acquis dispendieux et difficiles à remplacer. Ce constat semble contenir une piste intéressante pour le développement de notre recherche.

Plus récemment, l'intérêt dans la sphère publique et politique au tournant des années deux-mille se trouve plutôt tourné vers l'entretien et le maintien des infrastructures existantes. Une priorité qui semble, curieusement, récente dans les politiques et priorités des instances politiques. Ce changement survient par ailleurs à la suite d'une longue période de contrôle des dépenses publiques. En 2007, l'évaluation des besoins en investissement pour le maintien des actifs publics du Québec est établie à 22 milliards de dollars.

Cela pose un questionnement du risque pour la sécurité publique engagé par ce manque. C'est effectivement une situation potentiellement dangereuse. La situation du réseau routier du Québec au tournant du millénaire est, par endroits, en si mauvais état qu'il « *menace littéralement la sécurité des usagers* » (André Légaré & Associés, 2005 : 5). Le

déficit en investissement au maintien des infrastructures existantes et l'urgence d'agir en feront une priorité gouvernementale (AGPI, 2014).

D'une part donc, il existe très peu de confiance des citoyens face à la capacité du gouvernement à mener ses projets dans un délai et avec un budget raisonnables. D'autre part, les infrastructures du Québec ont eu tendance à être systématiquement sous entretenues et sous-financées au cours de leur vie active. Enfin, comme nous y avons fait allusion, ce contexte problématique de la gestion des infrastructures au Québec est également exacerbé par un éventail de nouveaux défis de gestion qui rendent le travail du gestionnaire de projet beaucoup plus complexe.

Or, la tendance en investissements publics est à la hausse, dans le cas spécifique des routes du Québec, le gouvernement provincial (Conseil du Trésor, 2017 : 15 ; 17) estime « qu'une actualisation et une bonification des programmes d'aide financière à la voirie locale étaient devenues nécessaires. » À un niveau plus global, le gouvernement entend également « investir des sommes importantes dans les infrastructures essentielles à la réalisation des grandes stratégies gouvernementales. »

C'est spécifiquement sur les projets de développement que nous souhaitons porter notre attention. Il semble que pour les organismes publics, la priorisation et le bon déroulement de ces projets présentent de nombreux problèmes. Au-delà des problèmes de gestion qui découlent de manière inhérente de la taille des chantiers concernés, il semble indéniable que le contexte actuel de gestion de ces grands projets est confronté à une conjoncture difficile. D'une part donc, une complexité fondamentale et d'autre part cet éventail de nouveaux défis parmi lesquels l'exemple notable de la communication avec les parties prenantes (Lehman & Motulsky, 2013).

Spécifiquement, nous souhaitons faire référence aux conclusions de l'étude commandée par le gouvernement du Québec à la firme-conseil SECOR - KPMG. C'est un problème qui se pose au niveau du partage de la vision entre les acteurs. L'étude établit conséquemment un tableau alarmant de la gestion des projets du gouvernement. Elle souligne notamment : « l'absence de vision globale [...]des priorités gouvernementales en matière d'investissements en infrastructure », mais également un processus de planification déficient tant au niveau du portefeuille des projets que des projets individuels (SECOR-KPMG, 2012 :2 ; 9).

Par conséquent, les projets de construction d'infrastructure routière cadrent très bien avec notre questionnement initial. Le transport se trouve au centre de la problématique de conciliation d'un ensemble de parties prenantes de par un ensemble de facteurs liés spécifiquement au cadre de gouvernance de la province. Il s'agit d'autre part d'un secteur stratégique du débat plus large de développement durable. Enfin, il s'agit d'un secteur dans lequel il existe des projets non réalisés datant de plusieurs années et même de plusieurs décennies. Les autoroutes par exemple étant typiquement des projets réalisés de manière incrémentale.

De par leur durée de vie, ces projets portent les apprentissages des différentes manières de faire des décideurs des différentes périodes. Le contexte socio-politique qui encadre la gestion actuelle des projets de développement est sans aucun doute bien différent de celui des années soixante, lors de la Révolution tranquille, qui propulsa le Québec dans la modernité. Les décisions qui sont prises à l'époque ont nécessairement un impact sur l'imaginaire d'aujourd'hui.

Or, il y a toujours place à l'amélioration, le ministère des Transports du Québec (MTQ) est à ce chapitre un exemple assez évident. C'est sans conteste l'acteur le plus important

du développement des infrastructures sur le territoire. Tout récemment cependant, il reconnaît ses difficultés à composer avec le contexte difficile que nous avons cherché à décrire jusqu'à maintenant. Il se propose par conséquent à coordonner : « un vaste plan de transformation organisationnelle [...] comportant huit chantiers, qui vont de l'optimisation des processus contractuels au renforcement de l'éthique et de la transparence. » (Vigneault, 20 Février 2017)

Cette réflexion débouche ultimement sur notre question de recherche. Dans le cadre de notre étude, nous prendrons donc le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des Transports¹ comme organisation de référence. C'est sa vision du développement qu'il nous importe d'étudier. Nous tâchons de développer cette vision dans le cadre de la gestion d'un projet spécifique, celui du projet de parachèvement de l'autoroute 19 (A-19). Nous aurons l'occasion de présenter ce cas en détail, mais retenons pour le moment que ce projet d'autoroute a pour objectif de lier Montréal à la rive nord par l'aménagement d'un tronçon autoroutier de quelques kilomètres.

Ce qui pique notre intérêt initialement, c'est que ce projet trouve sa conception originale au courant des années soixante-dix. Pour ce cas spécifique par conséquent, c'est cette incapacité des décideurs à mener à terme le projet, cette paralysie organisationnelle, qui anime principalement notre réflexion. Le dossier en est un dont la complexité est croissante au fil des années. Soulignons la décision difficile des années soixante-dix d'abandonner le projet qui laisse de côté un bon nombre de parties prenantes locales et régionales.

¹ Lorsque nous référons dans le texte au ministère des Transports nous parlons du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Nous conservons le nom de ministère des Transports et l'acronyme de MTQ aux fins d'alléger le texte.

Incidentement, cette décision de l'époque est graduellement remise en question par les acteurs du projet qui proviennent de ces milieux. Leurs intérêts se concrétisent lentement sur la scène publique en un échange qui ponctue le début du 21^e siècle. Par ailleurs, ce projet, réellement réanimé, semble sur le point de se concrétiser à de multiples occasions alors qu'il chemine sous les yeux d'un nombre grandissant de législatures provinciales.

C'est un échange qui ne porte pas fruit cependant, même aujourd'hui alors que le dossier est mis sur la glace et reporté à 2018 (Champagne, 2014). Cet échange, ce que nous associons à une dynamique d'indécision, porte avec lui différentes conséquences à la fois pour les acteurs du dossier directement intéressés par le projet, mais également pour les citoyens de la rive nord. De manière concrète, ce sont eux qui subissent alors les effets d'un trafic routier croissant (BAPE, 2015).

Cette problématique nous amène au questionnement fondamental de ce travail. Nous étudierons comment, dans le contexte de la transition du modèle de gouvernance du développement et de l'aménagement du territoire au Québec des années 60 à aujourd'hui, l'évolution du cadre de gestion des grands projets a eu un impact sur l'indécision dans le dossier du parachèvement de l'autoroute 19. Autrement formulée :

Comment expliquer l'indécision chronique qui paralyse le parachèvement de l'A-19 ?

Outre l'intérêt pour le sujet lui-même de l'indécision et de la paralysie du projet, notre questionnement cherche à attirer l'attention sur un ensemble de facteurs tant internes qu'externes qui contribuent à engager les différentes organisations porteuses du projet dans une situation d'indécision.

D'une part, notre question de recherche accorde une importance au contexte social et à l'historique du projet. Ces éléments sont bien souvent exclus du cadre d'analyse des études de gestion de projet (Scranton 2008). D'autre part, nous souhaitons placer le projet dans le cadre des contraintes de l'organisation qui ne le chapeaute non seulement pas dans son histoire, mais également pas dans son cadre stratégique actuel.

Nous faisons plus spécifiquement référence à la portée stratégique du projet. Ces différents facteurs forment un contexte spécifique qui dans les études de management de projet semble bien souvent exclu du cadre d'analyse (Scranton, 2008). De même, l'intérêt pour cette inclusion semble particulièrement important dans le cadre de projets publics de par l'information idéologique et politique véhiculée par celui qui les entreprend.

En somme, nous souhaitons suivre l'évolution du paradigme de gestion qui anime les grands travaux publics au Québec en suivant le projet de parachèvement de l'A-19 de fil en aiguille. Nous souhaitons explorer la dynamique de complexification de la gestion de ces projets pour tous les acteurs impliqués. Dans le cas des projets d'infrastructures routières, cet immobilisme caractéristique et chronique est lourd de conséquences. C'est à la fois le cas pour les acteurs du développement, c'est-à-dire ceux qui possèdent un intérêt significatif pour le projet, mais également pour les usagers réguliers.

Dans cette étude, nous souhaitons aborder le changement de conception en terme de gouvernance, et souhaitons étudier ce changement dans l'approche de communication et de stratégie de gestion des parties prenantes qui s'observe dans le développement du projet de parachèvement de l'autoroute 19. Ce projet d'infrastructure de grande envergure est porteur des deux approches de gestion des parties prenantes et offre l'opportunité de départager les forces et faiblesses de l'approche d'aujourd'hui par

rapport à celle d'autrefois. Notre question de recherche fondamentalement cherche à comprendre comment l'approche des promoteurs du grand projet change en fonction de la légitimité de ses actions, présentes et passées, sur les parties prenantes du projet. Nous abordons conceptuellement l'idée de gouvernance dans l'étape de planification d'un grand projet du Québec en étudiant spécifiquement le discours qui lie les différents acteurs.

Chapitre 1. Revue de littérature

La revue de littérature est l'occasion de décrire le cadre conceptuel de notre recherche et d'en justifier notre usage. Notre stratégie de recherche est centrée sur le projet de parachèvement de l'A-19. C'est à travers l'étude de ce cas et de ses enseignements que nous avons fait la sélection de la littérature pertinente. La perspective qui en découle nous permet de mettre en contexte les idées et les principes de gestion qui orientent l'action des acteurs du projet.

Notre revue de littérature est constituée de deux sections. Dans la première section, nous introduisons la notion de gestion de projet et des particularités de la discipline dans un contexte de gestion de projets semblable à celui de notre étude de cas. Nous cherchons ici à explorer l'univers conceptuel de notre perspective d'étude dans ce cas, c'est-à-dire de définir les processus et les règles qui conditionnent le développement de notre projet tel qu'ils doivent être perçus par le gestionnaire. Dans cette section, nous n'abordons pas les thématiques propres au projet, mais nous cherchons plutôt à poser les bases de notre étude de cas en terme de définitions. À ce titre, nous abordons la gestion de projet certes, mais de manière à comprendre le processus décisionnel pour finalement déboucher sur les dynamiques d'indécision. En contraste, la deuxième section de revue de littérature cherche à faire l'éventail des défis et enjeux qui guettent le projet de parachèvement de l'autoroute 19 en terme de gouvernance et de style de gestion tel qu'ils se présentent au Québec tout au long du déroulement du projet.

De manière plus détaillée, nous introduisons dans la première section de la revue de littérature les notions fondamentales de la gestion de projet en contexte de grands projets d'infrastructures publiques au Québec. Ce que nous cherchons à mettre en valeur est l'impact significatif de la discipline de la gestion de projet sur le fonctionnement des organisations (Bobroff, J. 1994 ; Zannad, 2009), dont, notamment, l'évolution du cadre de gestion dans sa réponse face aux nouveaux défis tels que la mise en place d'un développement durable, d'une transparence des différents processus et plus globalement

dans une recherche d'acceptabilité sociale. Pour en arriver là, il nous importe ainsi d'examiner, dans le contexte des projets d'infrastructure publique, la gestion des parties prenantes, les nouvelles approches de concertation et les facteurs d'indécision.

Dans la deuxième section, nous aborderons la gouvernance et la stratégie. Les défis de gouvernance ont significativement changé depuis la Deuxième Guerre mondiale et les apprentissages de l'État québécois portent avec eux plusieurs conséquences pour la gestion des projets d'infrastructures. L'évolution du cadre de gouvernance renferme plusieurs clés de l'analyse de l'environnement de l'organisation centrale à notre étude de cas. De même, la stratégie se positionne entre l'organisation et son environnement et constitue donc un enchaînement logique à la gouvernance. La stratégie de l'entreprise et la planification stratégique nous donnent également plusieurs éléments nécessaires pour mieux comprendre les questions liées aux nouveaux défis de la gestion des organisations responsables des projets d'infrastructures publiques, dont celui du développement durable : un changement stratégique majeur qui s'est transformé de nos jours en priorité pour tous les grands projets de développement.

1.1 Gestion des projets d'infrastructures publiques et société

Dans cette section, nous avons pour but de positionner notre étude de cas dans un corpus de littérature liée à la gestion de projet telle qu'elle est envisagée en théorie. Nous aborderons particulièrement l'évolution de la gestion de projet et les effets que cette même évolution engendre pour notre étude de cas.

Il est utile avant tout d'offrir une définition du grand projet d'infrastructure au Québec puisque c'est sur celui-ci qu'il est question d'établir des liens. Au Québec, un grand

projet d'infrastructure est défini comme un projet majeur. Pour le gouvernement du Québec, qui investit des milliards de dollars par année en immobilisations, les projets d'infrastructures majeurs sont des projets dont la valeur d'investissement est supérieure à 100 millions de dollars (Québec, 2016). Étant donné le nombre important de ce type de chantiers entrepris par la province, le gouvernement recense ces projets dans le Plan québécois des Infrastructures (PQI) qui lui permet d'orienter sa planification budgétaire sur un horizon de 10 ans. Notons qu'il s'agit d'un document sur lequel nous reviendrons dans l'étude de cas lorsque viendra le moment de décrire le cadre de gouvernance de ces projets.

Cette section de notre revue de littérature se donne trois objectifs. Le premier objectif est de tracer un portrait de la discipline de la gestion de projet et sa place dans la littérature de gestion. Le deuxième objectif est de recenser la place de cette discipline en gestion de projets publics et plus spécifiquement dans le contexte de projet d'infrastructure publique. Enfin, le troisième objectif est lié à l'étude de l'environnement de l'entreprise en gardant en tête cette perspective de gestion. Le défi de la complexité dans la gestion de projet décrit adéquatement l'environnement avec lequel doivent aujourd'hui composer les gestionnaires. Par conséquent, le dernier objectif est d'étudier la manière dont s'est métamorphosée la discipline de la gestion de projet en lien avec un nouvel environnement social dans lequel s'insèrent les grands projets publics. En somme, nous souhaitons comprendre la manière qu'avaient à l'époque les gestionnaires d'envisager la gestion du projet de l'A-19 par opposition avec la vision des gestionnaires d'aujourd'hui.

Gestion de projet

Dans le cadre de notre perspective de recherche, il importe, en tout premier lieu, de tracer un portrait historique de la gestion de projet comme domaine d'étude. Ensuite, nous rattacherons les éléments de la discipline qui se retrouvent dans la gestion des projets publics du ministère des Transports, promoteur du projet de notre étude de cas.

Dans la littérature, la gestion de projet comme champ de recherche des études organisationnelles connaît un essor de popularité dans les années quatre-vingt. C'est à partir de la deuxième moitié du 20^e siècle qu'elle devient véritablement un objet d'étude à part entière (Garel, 2003). Son objet académique tient du fait qu'elle : « pose le double problème de la conception d'une réalisation à venir puis du passage à l'acte au travers de la réalisation elle-même. » (Garel, 2003 : 77)

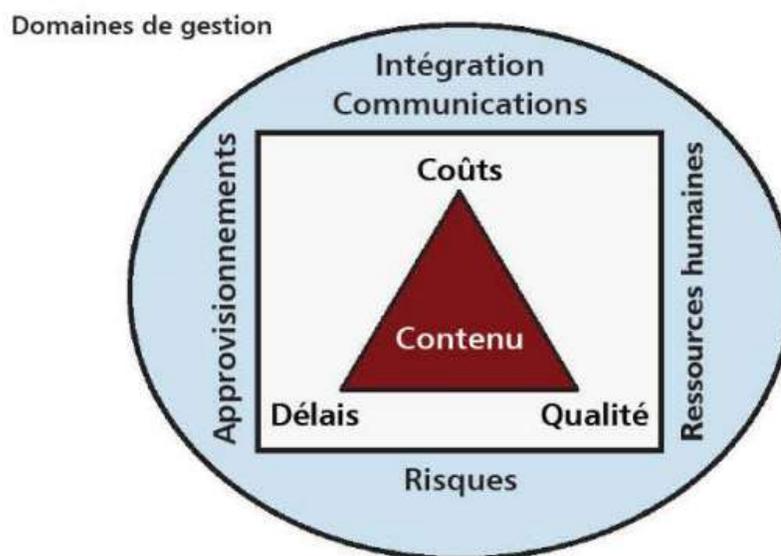
Dans cette deuxième moitié du 20^e siècle, la discipline de la gestion des projets subit une évolution rapide afin de répondre aux défis de l'époque. D'une méthode dite « traditionnelle » dans les années soixante, à la formulation d'une méthode d'ingénierie concourante, dans les années quatre-vingt, en réponse à l'industrie automobile japonaise aux États-Unis (Giard & Midler, 1996). Cette évolution a pour objet d'introduire un recul dans l'usage du concept et d'établir cette gestion dans un contexte historique bien précis. S'inscrivant dans le contexte compétitif de l'industrie automobile des années soixante-dix et quatre-vingt, par exemple, la contribution notable de Clark & Fujimoto (1989) se trouve dans l'observation du lien direct entre la performance des organisations et leur mode de gestion de projet.

La gestion de projet dans la pratique gravite autour d'un ensemble de contraintes. Dans ce contexte, le rôle du gestionnaire est de choisir un équilibre en fonction des ressources disponibles (Giard & Midler, 1996). L'un des principes fondamentaux de l'exercice

recherché en gestion de projet est l'optimisation de trois grandes contraintes : la maîtrise des coûts, la qualité des travaux et les délais du chantier. Ce « triangle de fer » est une construction assez solide et répandue en gestion de projet; Atkinson (1999) s'y intéresse.

À ces trois contraintes originales s'ajoute un ensemble d'éléments desquels découlent les principales compétences du gestionnaire de projet au ministère des Transports. En date de 2009, le guide de gestion du ministère des Transports recense neuf compétences de gestion. L'utilité de la recension de ces compétences se trouve concrètement dans le développement subséquent de différentes manières de les optimiser (Ministère des Transports, 2009). Schématisée ci-dessous, la figure 1 illustre les différentes compétences du gestionnaire telles qu'identifiées par le ministère des Transports.

Figure 1 : Domaines de la gestion de projets routiers



Référence : Gestion des projets routiers (Ministère des Transports du Québec, 2009 : 4)

Cette illustration nous permet également d'identifier le triangle de contraintes originales et de le positionner au centre de cet effort de définition du rôle du gestionnaire. La rigueur dans la gestion des projets au ministère des Transports se construit à travers cette perspective. Le ministère établit à partir de ces compétences les processus d'optimisation propres à chacune d'entre elles (table disponible en annexe 1). Cet objectif d'optimisation correspond au développement des « bonnes pratiques » de gestion du ministère (Ministère des Transports, 2009 : 1). À ce sujet, la recherche de la méthodologie optimale pour mener à bien les activités de l'entreprise est l'un des objets central et fondamental de la discipline.

Au niveau des projets d'infrastructures de transport, l'optimisation de ces processus se fait d'abord par la division de la tâche en plusieurs étapes de la réalisation des travaux. Ces étapes sont présentées dans la figure 2 et illustrent le cheminement d'un projet typique dans un format schématisé permettant d'identifier les différents éléments du cycle de vie d'un projet (Ministère des Transports, 2009). Il est également pertinent de souligner l'inclusion des différents points de contrôle qui assure le bon déroulement de chacune des phases clés du projet.

Figure 2 : Cheminement ministériel de la réalisation de projets routiers.



Référence : Gestion des projets routiers (Ministère des Transports du Québec, 2009 : 4)

Les bonnes pratiques représentent une porte d'entrée intéressante à l'observation des activités de notre organisation. Par ailleurs, Devisme, Dumont & Roy (2007), qui s'intéressent à l'action publique dans le développement urbain, notent explicitement la question des bonnes pratiques comme un angle d'attaque pertinent pour analyser les rapports de pouvoirs entre les différents paliers de l'État français. Ainsi, ils établissent qu'elles : « viennent bouleverser le fragile équilibre du partenariat local existant, exigeant une redéfinition des compétences, en remettant de fait d'autres en cause. » (Devisme, Dumont & Roy. 2007 : 28). Les grands projets ont donc différents impacts dans plusieurs sphères sociales et politiques et ces spécificités sont une donnée incontournable de notre étude de cas.

Contexte de la gestion de projet d'infrastructures publiques dans la littérature

La gestion des projets d'infrastructure au Québec est un défi d'actualité. C'est également un défi de taille puisqu'il est question de gérer des projets croissants en complexité. Cette complexité des projets, typique de la gestion des projets d'infrastructure, est par ailleurs l'une des données incontournables de la littérature (Laforte, 1999). En raison de leur taille, ces projets impliquent de coordonner l'action d'un nombre croissant d'acteurs publics et privés et de faire face à des enjeux dont la portée est bien souvent nationale et internationale.

Sur ce plan, soulignons l'intérêt que porte Scranton à l'impact de ces environnements politiques et les idéologies sur le développement des projets. Il remarque qu'il est raisonnable de croire que : « le contexte et les débats politiques conditionnent le management de projet autant que son contenu » (Scranton, 2008 ; 171). Ce défi s'illustre

particulièrement, par exemple, dans le cas de figure actuelle de la poursuite d'un développement dit « durable ».

À cet égard, les projets d'infrastructures de transport font bien souvent l'objet de l'intérêt des auteurs en gestion de projet en raison de leurs rôles critiques en développement durable. Nous y reviendrons dans la section suivante, mais il est intéressant de noter ici l'intérêt dans la littérature en gestion de projet traitant de cette question spécifique. Cet intérêt est stimulé par les impératifs d'un environnement politique à la recherche d'un développement réellement durable. Fernandez-S. & Rodriguez-L. (2010) font bonne note de cette demande pour des indicateurs fiables en développement urbain, mais également de l'absence actuelle d'indicateur standard établi.

Cette sous-section nous permet d'établir le lien entre la sous-section précédente, dans laquelle nous avons examiné les différentes représentations de la gestion des projets, et les suivantes, dans lesquelles nous développons les différentes couches de complexité qui s'additionnent à la pratique de gestion des grands projets.

La complexité est synonyme de difficulté pour les gestionnaires à la barre des grands projets. Représentant en soi un objet d'étude intéressant, Loch & Al (2002) relèvent que les différents facteurs de complexité spécifiques à chacun de ces grands chantiers sont bien souvent à l'origine des échecs dans le travail complété. Dans le secteur qui nous intéresse, cette complexité provient d'un nombre important de facteurs. Que ce soit dans la réalisation d'un projet de mobilité durable (OCDE, 1996), dans le casse-tête actuel de la gouvernance des projets (Gauthier, 2005), ou même en raison du contexte économique et social du développement du territoire (Giorgi, 2003), répondre à ces changements implique un virage important dans les manières de faire des organisations gouvernementales. C'est dans ce contexte que la gestion de projet s'est enracinée dans le

mode de fonctionnement des divers ministères de l'État québécois et qu'elle prend la forme d'une véritable « philosophie de gestion », une alternative à un style de « management traditionnel » (Laforte, 1999 : 1).

Au Québec, la gestion des projets d'infrastructures publiques est le propre de plusieurs organismes gouvernementaux et des ministères, dont le ministère des Transports du Québec qui est l'un des principaux « donneurs d'ouvrage » au Québec. Les documents formulant les étapes typiques de la gestion des projets d'infrastructures routières du ministère des Transports sont publics et fournissent une excellente référence à notre recherche de littérature. Ainsi, pour cette organisation, le projet est défini comme étant :

Un ensemble d'activités à réaliser en vue d'une intervention sur une ou plusieurs infrastructures de transport existantes ou à construire. En raison de la nature même d'un projet, cette intervention est unique et planifiée dans le temps (date de début et date de fin). Un projet routier débute dès que le besoin a été reconnu et qu'il est convenu que celui-ci relève du Ministère. Il se termine lorsque l'ouvrage est construit et que celui-ci a été évalué en fonction des objectifs qui ont motivé son amorce. (Ministère des Transports, 2009)

Cette définition est adaptée et plus détaillée que celle que l'on retrouve dans la littérature classique de la gestion de projet. Dans le dictionnaire de l'Association Francophone de Management de Projet (1992) c'est :

Une démarche spécifique qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir » et ajoute « qu'un projet est défini et mis en œuvre pour répondre au besoin d'un client (...) et implique un objectif et des besoins à entreprendre avec des ressources données. (Giard & Midler, 1996 : 2)

Cette démarche de gestion de projet est bien illustrée dans le schéma suivant qui présente le cycle de vie du projet routier au Québec et permet de visualiser les différentes étapes telles qu'elles sont définies plus haut par le MTQ.

Figure 3 : Modèle de cycle de gestion de projet

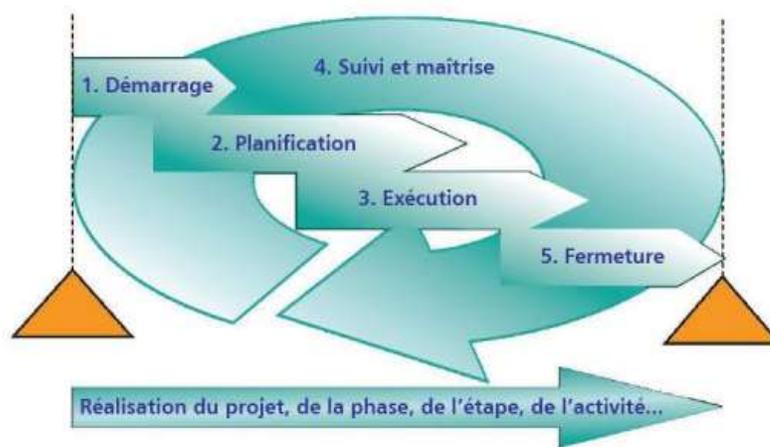


Figure 2
Cycle de gestion de projet

Référence : Gestion des projets routiers (Ministère des Transports du Québec, 2009 : 9)

Au centre de la démarche se trouvent les gestionnaires chargés de mener à bien les différentes étapes de ce cheminement et, à terme, concrétiser le changement. Giard & Midler (1996 : 2) écrivent à ce propos qu'il importe pour ces personnes de tenir compte de : « l'affirmation d'une finalité, d'une cible à atteindre (...). Le rôle même de chef de projet ne se définit pas autrement : il naît avec l'affirmation du but ; il disparaît avec sa réalisation. » C'est en somme, une formalisation du futur, une démarche à suivre.

Si les auteurs cités ci-dessus placent l'objectif donné au cœur de la définition, Garel (2003 : 77) souligne plutôt le rôle d'un ensemble d'acteurs et parle simplement de

« création collective, organisée dans le temps et l'espace, en vue d'une demande ». Cet ajout, qui en plus de l'action spécifie un nombre d'acteurs en collaboration, soulève la pertinence de l'étude de la gestion des parties prenantes et indirectement avec les problématiques d'indécision. Dans notre cas à l'étude, nous démontrons que l'un des principaux facteurs explicatifs de la complexité du projet est associé à la décentralisation du ministère des Transports du Québec. Cet aspect, central à la capacité de l'organisation à remplir sa mission, sera développé en détail dans le cas à l'étude.

Pour le moment, rappelons simplement que les différents éléments de définition nous aident à saisir le sens fondamental du concept de projet. Ces définitions, utiles au travail des chercheurs, cachent cependant une complexité impressionnante.

Gestion des parties prenantes et transparence.

La dimension collective de la gestion des projets publics est l'un des aspects centraux du défi de la complexité. Dans la littérature, nous souhaitons soulever l'intérêt des différents chercheurs pour la saine gestion des parties prenantes comme l'une des clés permettant de faire face au défi.

Fondamentalement, la théorie des parties prenantes se présente comme une alternative à la logique qui considère l'entreprise privée comme une entité dont les actions sont uniquement motivées par la recherche de la maximisation des profits. Un des principaux auteurs du champ académique, Edward Freeman (1984 : 5), définit les parties prenantes (*Stakeholders*) d'une organisation de la manière originale suivante : il peut s'agir de « tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise. »

Cette notion a fait beaucoup de chemin depuis lors, notamment dans différentes branches de la recherche en gestion de projet. Ainsi, Sutterfield, Friday-Stroud & Shivers-Blackwell (2006) écrivent qu'une saine gestion de ces parties prenantes tout au long du projet est un facteur de succès important pour la réussite globale du projet. Cette optimisation de la gestion des parties prenantes est étudiée sous plusieurs formes. En référence au cycle de vie des projets par exemple, le travail de Kujala & Aaltonen (2010) est utile dans la mesure de l'utilité de cette gestion en fonction de la phase du projet en cours.

L'intérêt pour notre étude de cas est lié à la capacité des parties prenantes d'influencer les projets principalement à certains moments clés de l'émergence d'un projet. De manière générale, l'étude de l'impact des parties prenantes sur la gestion des projets est une perspective intéressante dans la mesure où elle a effectivement pour effet d'élargir le rôle des gestionnaires : un rôle qui s'étend, dans cette perspective, au-delà de la gestion simple du triangle de contraintes telles qu'énoncées dans les sections précédentes. La gestion des parties prenantes a pour effet d'étendre la pratique des gestionnaires de projet au-delà d'une approche rationnelle d'optimisation (Atkinson, 1999; Turner & Müller, 2003). Une approche développée dans le travail d'Innes & Booher (2010), notamment sous le nom d'une perspective de planification dite « communicationnelle », pose, comme caractéristique principale de l'alternative, l'idée d'une rationalité limitée des gestionnaires et de l'importance du dialogue entre les acteurs.

Cette dynamique dans laquelle les citoyens sont « parties prenantes » de ces grands projets de développement n'est pas nouvelle. Au Québec, Simard & Al (2007) établissent que l'idée se développe et prend forme dans les années soixante-dix. Dans la

pratique, la gestion des parties prenantes est un défi qui prend une importance croissante en administration publique dans la deuxième moitié du 20^e siècle. Un changement dans la gestion des projets publics qui s'explique par le défi de prendre en compte un nombre croissant d'acteurs dans l'élaboration du projet (Catherin, 2000).

Dans le contexte des projets d'infrastructures routières par exemple, ces acteurs prennent plusieurs formes. Il peut s'agir d'organisations autant privées que publiques et parapubliques. Ces groupes organisationnels sont eux-mêmes répartis à tous les paliers de la gouvernance publique. Liana Giorgi fait état de cette diversité spécifiquement dans le processus d'élaboration des politiques de transports expliquant comme quoi :

De nos jours, les processus d'élaboration des politiques de transport se caractérisent par une ouverture et une participation plus poussées. Les nouvelles parties prenantes sont des entités infranationales (autorités locales ou municipales), des acteurs privés et non gouvernementaux (entreprises de transport, organisations de la société civile), ainsi que des instances de décision supranationales (comme l'UE et l'OMC, entre autres). » Giorgi (2003 : 202)

La composition hétérogène de ces acteurs pose un problème de taille, celui de la communication. Motulsky & Lehman (2013) soulignent ainsi cet aspect comme l'un des principaux défis du management des parties prenantes dans le cadre des grands projets. L'étude de la relation des parties prenantes avec le promoteur dans le cadre de plusieurs grands projets du Québec souligne particulièrement l'aspect communicationnel de la gestion des parties prenantes dans le cadre des grands projets (Lehman, 2013 : 9). C'est un nouveau contexte institutionnel pour les acteurs de la planification du développement urbain. À ce sujet, Gauthier (2005 : 59) postule que ce nouveau contexte institutionnel représente une invitation pour ces acteurs : qu'il : « s'est développée une vision

métropolitaine, ce qui les amène à se concerter en amont et en aval de la planification des infrastructures. »

Par ailleurs, le défi de la concertation dans le cadre de ces grands projets mis de l'avant par les autorités publiques pose la question de la transparence dans le processus. Effectivement, pour certains, la transparence « est l'un des principes directeurs qui donnent leur sens aux procédures de consultation et de délibération du public. » (Sauvé, J-M, 2011 :2). C'est également une notion utile pour introduire la place du débat public dans le cadre de la gestion des parties prenantes.

Le débat public est important dans le cadre de notre revue de la gestion des parties prenantes en raison de la participation du public dans les instances de décision. C'est une donnée aujourd'hui incontournable qui représente une évolution et une adaptation récentes en gestion des grands projets, particulièrement pour les projets en transport et touchant par le fait même directement notre organisation à l'étude. Dans la littérature, plusieurs auteurs soulignent spécifiquement l'importance croissante de la place occupée par la participation du public dans l'action publique urbaine (Forester, 1999 ; Gariépy, Gauthier & Van Neste, 2012).

Cette participation confère plusieurs responsabilités aux administrations publiques. Curtin & Mendes (2011 : 103) mentionnent que l'amélioration de la transparence dans les processus de décision confère, entre autres, aux organisations publiques : « une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. » Dans la littérature, la participation, de même que la transparence dans les différents processus décisionnels des instances publiques, représente fondamentalement l'ouverture du système administratif (Weinberg, 2009). Dans la littérature et en pratique, il est fréquent d'inter changer transparence et

ouverture, même lorsqu'il est question d'étudier la participation des acteurs aux processus décisionnels (Curtin & Mendes, 2011).

Dans une perspective institutionnelle, la transparence est « la matrice de plusieurs constructions inhérentes à la démocratie : la délibération et le débat public, la responsabilité des gouvernants, la formation de l'opinion et l'expression de la citoyenneté (Sauvé, J-M. 2011; 1) ».

L'amélioration de la transparence dans les différentes étapes du processus décisionnel des grands projets du ministère des Transports témoigne également de son importance dans la sphère publique actuelle. C'est du moins le cas dans la dernière décennie. Dans l'édition 2013-2015 du plan stratégique de l'organisation, l'une des trois orientations stratégiques proposées est dédiée à l'amélioration de cette dernière. Soulignons que l'idée de concertation et de collaboration n'est pas nouvelle. Le MTQ aborde cette idée déjà deux décennies auparavant, c'est-à-dire qu'il exprime très tôt ce concept « d'amener l'ensemble des intervenants à s'entendre sur une vision intégrée des équipements et des infrastructures de transport. » (Lewis, 1997)

Fondamentalement, la question de la concertation et de la participation du public au sein des instances de décision est l'expression d'un désir de participation à la décision démocratique. C'est ce que différents auteurs associent à une remise en cause de la légitimité du pouvoir politique électif et représentatif. Il s'agit là d'une dynamique qui est relativement récente dans l'espace politique. Cette dynamique réfère à l'acceptabilité sociale des projets de développement que nous explorons à la prochaine section, dans le cadre du défi posé par le développement durable. Ce changement dans le processus de décision est résumé par Gendron & Al. (2016 : 3) comme une « manifestation concrète des nouveaux impératifs qui émergent en phase avec la démocratie participative, et est

porteuse de dynamiques auxquelles les acteurs incarnant le pouvoir exécutif doivent encore s'adapter ».

Ces changements témoignent également d'un environnement incertain et complexe. Turner & Müller (2003) écrivent que cette dynamique rend la balance du « triangle de fer » difficile, et c'est plutôt l'habileté du gestionnaire à naviguer dans cet environnement qui définit réellement une bonne gestion de projet. Bref, la théorie des parties prenantes accorde une importance au travail et au rôle du gestionnaire dans le succès des projets en raison de sa capacité à rallier les différents acteurs à toutes les étapes de la réalisation du projet.

Cet exercice de collaboration semble pertinent à l'appui de notre analyse du contexte social et politique entourant les projets d'infrastructures majeurs. Deux perspectives peuvent guider le gestionnaire dans ce processus. Les approches rationnelles et relationnelles de la gestion des parties prenantes fournissent différentes clés utiles au processus de collaboration, elles sont le propre de la prochaine sous-section. Enfin, il importe également de souligner le rôle de la transparence tant comme mécanisme de communication envers la population que comme mécanisme d'inclusion.

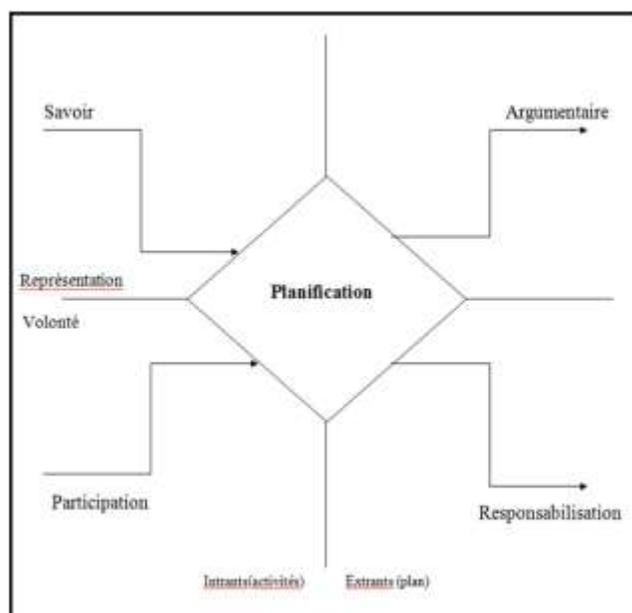
Approche rationnelle et relationnelle.

Ouvrir le dialogue avec les acteurs appropriés est un défi important de la gestion des parties prenantes. Il implique, d'une part, de cerner ces acteurs et d'autres parts, de les amener à collaborer à un projet complexe. Ce défi est relevé de manière classique en gestion de projet par une approche dite rationnelle. Les années quatre-vingt montrent cependant les limites de l'approche rationnelle. Pour Gauthier (2005), c'est l'époque

d'une crise de par le monde de ce mode de gestion. Il semble que le développement d'infrastructure est appelé à changer de cette logique rationnelle de l'identification d'un besoin vers l'action.

Dans la littérature, l'approche par excellence dans l'exploration du rôle de la gestion des parties prenantes comme alternative à la logique rationnelle est l'approche dite relationnelle. Cette perspective est intéressante, particulièrement dans l'étude du débat public qui entoure la gestion des parties prenantes dans le cadre des grands projets dus à la valeur accordée à la construction de l'argumentaire. Lehman & Motulsky (2013) soulèvent que la particularité de l'approche qu'il utilise dans leur analyse de la planification, l'approche communicationnelle, est d'accorder une importance à l'argumentaire des acteurs du projet qui sert à convaincre les principaux intéressés de l'utilité du projet. Le modèle utilisé est illustré ci-dessous en figure 4 et pose la volonté et les représentations des acteurs du projet comme les intrants et les extrants de la planification. Il s'agit d'un processus qui transforme une représentation du monde en un argumentaire à même de captiver les intérêts des parties prenantes.

Figure 4 : Modèle de gestion de planification des grands projets.



Référence : (Lehman & Motulsky. (2013 :180))

Dans cette perspective, il est par conséquent critique de s'approprier le soutien des parties prenantes d'un projet dans sa phase de planification, avec pour objectif de traduire la représentation de ces derniers en une concrétisation de leurs actions et de leur support.

La pertinence de l'étude de ce discours semble particulièrement importante dans l'étude du cas du parachèvement de l'A-19, à la fois dans l'immobilisme du projet que dans l'atteinte du compromis qui permettra le déblocage du projet. L'une des observations les plus importantes est la capacité des acteurs du dossier à influencer l'avancement du projet dans le mouvement circulaire de la demande en étude préliminaire et dans le gel des travaux qui caractérise actuellement le projet. Dans une perspective historique du projet, c'est plutôt l'émergence d'échange qui est digne d'intérêt, soulignant le revirement de la nature de l'argument. Par conséquent, dans la présentation de notre

étude de cas, et dans le chapitre d'analyse qui suivra, nous utilisons ce cadre d'analyse pour construire l'évolution du discours qui entoure le projet du parachèvement de l'A-19.

L'émergence de cette nouvelle approche est proposée dans le travail de Lehman et Motulsky (2013). Ces derniers présentent d'abord les éléments d'une approche relationnelle de la planification, caractérisée par une participation pluraliste des acteurs d'un projet et par le développement d'un argumentaire promotionnel. Les auteurs confrontent ensuite cette approche aux approches classiques qui supposent une participation dans le processus de décision dominée par un seul acteur (le promoteur) de même que le développement d'un argumentaire décisionnel. L'une de leurs conclusions sera que l'argument décisionnel sert à « convaincre les intéressés du bien-fondé du plan d'exécution du projet », l'argument promotionnel a plutôt pour but de « stimuler l'intérêt pour l'adoption de l'avancement du projet. » (Lehman et Motulsky, 2013 : 190)

Cette nouvelle approche semble intéressante, mais il importe également d'en identifier les limites. Les auteurs démontrent également que dans la pratique à l'heure actuelle, l'approche est difficilement mieux que son alternative historique au niveau des résultats. L'une des explications réside possiblement dans la difficulté des promoteurs de projet à « gérer une participation pluraliste » et que plus généralement les différents acteurs « ne comprennent pas les approches relationnelles. » (Lehman & Motulsky, 2013 : 197) De même, il importe de noter que les cas de figure associés à des approches de gestion des parties prenantes dans une démarche relationnelle démontrent que cette approche n'est, ni un gage de rapidité de l'exécution et, ni un gage de valeur dans les projets.

L'approche relationnelle présente toutefois une perspective intéressante pour l'analyse d'un projet comme celui développé dans le cas central à ce travail, car la logique communicationnelle avec les parties prenantes est une donnée incontournable. Enfin, le

cadre théorique de cette nouvelle approche de gestion des projets sera utile dans la section suivante qui traite de gouvernance et de planification stratégique. Nous aurons ainsi l'occasion d'explorer l'impact de ces nouvelles manières de faire en gestion dans ces disciplines.

Dans notre analyse de l'étude de cas, nous développerons la manière que l'argumentaire du projet de parachèvement de l'A-19 change, passant d'une approche à la fois dominée et décisionnelle vers un processus plus proche des approches relationnelles. Nous identifierons comment la justification de projet évolue, passant d'une approche typiquement rationnelle d'un problème, qui oppose un cadre budgétaire strict à une demande de capacité en transport, vers un débat plus large incluant la prise en compte des défis complexes de société.

Incidentement, cette adjonction des approches communicationnelles dans la participation pluraliste est intimement liée au processus de décision, qui dans le cas de notre projet semble rendre impossible le consensus, dans la mesure où l'autorité centrale du projet est aux prises avec un dilemme d'ordre stratégique. Un dilemme qui oppose, d'une part, les besoins en infrastructure de la population et, d'autre part, la légitimité de l'intervention dans le cadre de sa stratégie. Dans la prochaine section, nous étudions de quelle manière se forment ces boucles d'indécision.

Facteurs d'indécision

L'étude de cas de ce mémoire présente une paralysie décisionnelle. Il semble donc pertinent de faire un relevé de littérature en matière de décision en gestion de projet. Lorsqu'il est question de paralysie cependant, c'est plutôt l'indécision qui retient notre

attention. Dans la littérature, l'indécision est un concept assez développé dans le cas des entreprises privées. Denis & al. (2011 : 225) remarquent cependant qu'il semble également approprié de s'intéresser à cette problématique dans le cas des grands projets publics. Dans le modèle classique politique (Allison, 1971), les différents acteurs font preuve d'une rationalité limitée. Dans cette perspective, le processus de décision est vu comme un rapport de force entre différents acteurs politiques. Dans le cas des infrastructures par exemple, le MTQ est l'acteur principal du processus décisionnel et c'est à l'interne que se conduisent les discussions.

Dans la culture populaire au Québec, le résultat de ce rapport de force peut s'illustrer par l'exemple avec le projet du train de l'Est, dont le tracé final représente une controverse importante. Le dossier attire l'attention des journalistes, François Cardinal (Janvier 2012) le qualifie notamment de « gâchis total ».

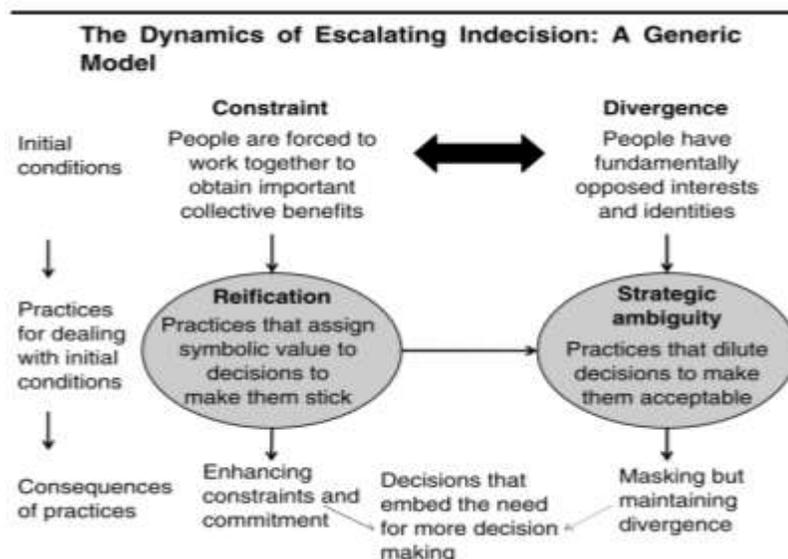
Pour des auteurs de théories organisationnelles, la théorie de la décision est également intéressante comme angle d'analyse de la paralysie institutionnelle. Dans ces projets piégés par une paralysie de la décision, il est utile de faire l'analyse du produit des négociations des différents acteurs du projet. Souvent, ces acteurs ont une : « conception divergente de ce que l'objet doit être ce qui les prévient de le matérialiser dans une forme tangible. » (Denis & al. : 229) Dans les faits, l'intérêt se trouve plutôt au niveau des acteurs spéciaux, les gestionnaires du projet, qui par leurs actions peuvent réussir ou échouer à mettre en place un véritable compromis de travail.

Pour illustrer cette dynamique, Denis, Dompierre, Langley et Rouleau (2011) présentent l'étude du cas d'un projet d'hôpital universitaire dans lequel les différents acteurs s'entendent sur un accord, mais seulement lorsque l'entente est débattue et abrogée de toute substance significative. Ces acteurs se trouvent alors dans une impasse. Cette

situation est alors ce que Denis & Al. (2011 : 178) définissent comme le concept de paralysie institutionnelle, un « *Network of escalating indecision.* » Cette dynamique reflète un processus circulaire d'indécision. Ce que les auteurs qualifient également de pathologie de la décision (Denis & Al. : 226).

Ce concept de réseau d'indécision sans issues est développé dans la figure 5 ci-dessous.

Figure 5 : Modèle de la dynamique d'escalade de l'indécision.



Référence : Denis & AL. (2011 : 236)

Ce modèle général d'étude de l'indécision est adapté à notre étude de cas, principalement de par la ligne temporelle sous-jacente identifiant l'indécision comme la dynamique d'échange entre les divergences et les contraintes des différents acteurs. L'étude de cas pose ainsi les conditions initiales de ce processus alors que l'analyse soulève ce que les auteurs qualifient d'ambiguïté dans la stratégie, c'est-à-dire de diluer

les décisions jusqu'à ce qu'elles soient acceptables pour tous les acteurs, les rendant par le fait même inacceptables pour plusieurs. Dans notre projet cependant, nous verrons que le passage des années complexifie davantage le modèle. En analyse et dans la discussion, le cadre de travail développé par Denis & Al. (2011) est une base de travail sur laquelle repose notre analyse de la boucle d'indécision de l'A-19. Le schéma conceptuel nous est utile dans la construction de l'argumentaire de la ville de Bois-des-Filion et dans l'analyse de l'organisation du MTQ.

En conclusion, notons que la gestion de projet s'opère dans un environnement complexe. La recherche des bonnes pratiques, essentielle à la discipline, est source importante de changements pour les organisations et c'est particulièrement le cas pour le projet à l'étude. Devisme & Al (2007 : 23) notent ainsi que les bonnes pratiques ont des « conséquences (durcissement de jeux de pouvoir, reconfiguration de partenariats locaux, révision des manières de concevoir des projets...) ». Ces conséquences ont des impacts importants pour tout le développement urbain qui nous intéresse. Dans le du parachèvement de l'A-19, nous insisterons sur différents aspects de cette démarche qui, à l'échelle locale du projet, ajoute un poids significatif au processus de concrétisation du projet. Remarquons également, dans cette perspective, que la gestion des projets urbains s'inscrit particulièrement bien dans la logique de développement durable, un défi qui est aujourd'hui la norme dans toutes les municipalités du monde (Fernandez-Sanchez, 2010).

1.2 Gouvernance des infrastructures publiques et stratégie

Cette deuxième section de notre revue de littérature a pour objet la stratégie de l'organisation et spécifiquement la stratégie dans le contexte des grandes organisations publiques. Cette section plus brève permet de décrire l'environnement de la prise de décision dans le contexte de notre projet à l'étude. En terme conceptuel, le champ des études organisationnelles centrées sur la stratégie des organisations nous donne une vision d'ensemble sur l'une des questions fondamentales de notre recherche, c'est-à-dire de donner du sens aux activités de l'organisation qui nous intéresse, et ce, dans un contexte de partage de la gouvernance des projets entre plusieurs organisations.

Concrètement, la stratégie des organisations se veut simplifiée à son plus simple niveau dans l'énoncé de mission de l'organisation. Afin de rapidement placer en contexte cette partie de la revue de littérature, il peut être utile de décrire son lien à notre objet d'étude. Les études de la stratégie des organisations ont pour objet d'accorder du sens à cet engagement. Demers, Hafsi & Séguin (2008 : 23) écrivent ainsi que la « stratégie peut d'abord se concevoir comme les rapports que l'organisation entretient avec son environnement. » Plus importante, dans le sens où cette perspective est inhérente à notre analyse, est l'idée selon laquelle cette relation de la stratégie avec son environnement est « toujours médiatisée par des acteurs et que c'est la perspective de ces acteurs qui donne un sens à l'environnement et à l'organisation. » (Demers, Hafsi & Séguin, 2008 : 24)

Dans l'édition 2008-2012 de son plan stratégique, le ministère des Transports du Québec énonce sa mission d'« assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec. » (MTQ, 2008-2012) Cet énoncé donne du

sens aux actions et aux activités de l'organisation et la positionne dans un environnement contraignant. L'étude de ces différents concepts est le propre de la stratégie et forme par conséquent le propos de cette section.

Centré dans les études organisationnelles et s'intéressant de prime abord à l'entreprise privée, le management stratégique est cependant lourd de répercussions dans les entreprises publiques. Plusieurs auteurs traitant du management stratégique ont contribué à l'analyse des organisations publiques. À titre d'exemple, il est possible de prendre l'étude de la relation des organisations publiques à leur environnement et à l'État (Hafsi, 1983), de même que la prise de décision et l'allocation des ressources dans le concept de l'État stratège (Bezes, 2005; Côté & al. 2009).

La recherche de l'efficacité est assez facile à saisir dans une entreprise privée. Adoptant une logique économique de l'entreprise, le but est le profit. Elle est plus difficile à comprendre dans le secteur public. Selon Aggarwal et Mirani (1999 : 21), le but du secteur public, dans tout pays, consiste pour sa part : « dans l'identification, l'évaluation, le contrôle et l'amélioration des conditions sociales ». L'étude de l'environnement de ces organisations est cependant porteuse de réponses.

L'objectif global de cette section est donc d'élaborer les principaux concepts qui se rattachent à l'exercice de planification stratégique et de définir son rôle conceptuel dans la formulation de la stratégie. Cependant, nous prenons d'abord du recul pour voir de quelle manière l'État justifie son action dans les différentes sphères de la vie publique et politique en faisant l'analyse de ses pratiques de gouvernance. Le lien entre la gouvernance et la stratégie est important, la portée de l'action des différentes branches du gouvernement, leurs autonomies, ses expertises étant toutes fonction du degré d'intervention de l'état dans la société.

La gouvernance

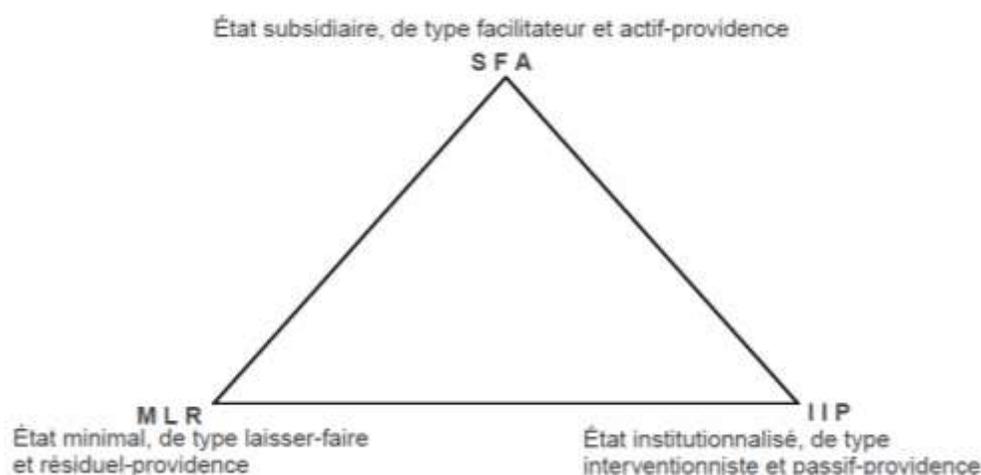
Le rapport de l'État à la société est une donnée importante du développement du territoire du Québec. La rapide transformation du paysage de la province dans la deuxième moitié du 20^e siècle suivant une période d'immobilisme en témoigne. L'intérêt d'aborder le sujet de la gouvernance est intimement lié à la compréhension de la place du citoyen et des différents acteurs externes au Ministère dans le développement du territoire. Cette sous-section a par conséquent l'objectif de visualiser et catégoriser l'évolution du rôle de l'État dans le développement urbain. Il est clair que ce dernier a varié substantiellement dans le temps, que ce soit pour des raisons économiques ou idéologiques.

Cette relation de l'État au développement fait référence de manière conceptuelle à un modèle de gouvernance. Dans la littérature académique étudiant la question, ce modèle de gouvernance se définit comme « le mode d'insertion et d'intervention de l'État dans les différents domaines sociétaux. » (Côté, 2003 : 102) En raison de la taille des investissements nécessaires, l'étude des grands projets d'infrastructures est une excellente manière de mieux comprendre le rôle de l'État dans le développement du territoire et la légitimité de son intervention.

L'étude de ce rapport ne se limite par conséquent pas seulement à l'étude du projet d'infrastructure comme tel, mais également à l'étude de la relation entre l'État et les différentes sphères de la société. Côté (2003) s'intéresse à l'évolution du modèle de gouvernance du Québec au cours du 20^e siècle et construit un excellent cadre d'analyse.

Ce cadre d'analyse caractérise la relation dans une dynamique de force idéologique détaillant un idéal type de modèle de gouvernance. Côté identifie trois types distincts soit respectivement : un État subsidiaire, un État minimal et un État institutionnalisé. (Côté, 2003 : 104) En ayant recours à cet outil, il est possible de comparer cette relation État-Société à travers le temps. Nous proposons d'illustrer cette conception des idéaux types de modèles de gouvernance dans la figure ci-jointe. À tout moment, il est possible de positionner idéologiquement le rôle de l'État en fonction du caractère de ces dépenses et du niveau de son intervention.

Figure 6 : Les idéaux types de la gouvernance



Référence : Côté (2003 : 104)

Ce cadre de travail est simplifié, mais fait état d'une relation d'équilibre entre trois types de conception idéologique du rôle de l'État. Dans l'analyse de l'étude de cas, par exemple, il est particulièrement intéressant d'évaluer la transformation de l'argumentaire en lien avec un changement beaucoup plus global du modèle de gouvernance.

L'étude du cadre de la gouvernance est pertinente dans notre démarche de recherche puisque le rôle de l'état dans la société est intimement lié au développement des grands projets. Une idée qui se retrouve également en littérature de gestion de projet. Dans le contexte des grands et méga projets, Scranton (2008 : 171) mentionne que les environnements politiques et les idéologies sont étroitement liés au développement de projet. Il importe ainsi fondamentalement de tenir compte du modèle de gouvernance dans l'étude de la gestion des différents grands projets.

Enfin, si la gouvernance est une représentation du rôle du gouvernement dans la société, ses actions sont le propre de la stratégie. Par conséquent, dans la prochaine sous-section, nous faisons un récapitulatif historique de la formalisation de l'intervention des gouvernements dans le processus de planification stratégique. À terme, nous souhaitons passer en revue les manières de faire des organisations responsables de la planification du développement du Québec.

La planification stratégique

Le concept de planification stratégique est une notion qui s'est rapidement imposée dans l'histoire des études organisationnelles. Dans les entreprises publiques, c'est historiquement dans les années soixante, en raison de l'introduction de la rationalisation des choix budgétaires (PPBS) dans plusieurs organisations publiques américaines, que l'on propose l'idée de planification dans une vision stratégique de gestion (Mintzberg, 1994). C'est un courant de recherche qui marque l'imaginaire de la discipline de manière importante. Nous proposons d'abord d'introduire le concept pour ensuite décrire son utilité dans le cadre de ce travail.

Historiquement, le champ de la recherche de la planification stratégique est popularisé dans la seconde moitié du 20^e siècle en réponse à plusieurs transformations rapides et à la complexification de l'environnement organisationnel. Comme nous y avons fait allusion, les éléments marquants de ce mouvement sont notamment mis en relief dans l'ouvrage d'Henri Mintzberg (1994) ayant pour objet de tirer des leçons des différents développements du concept aux États-Unis. Cette évolution des manières de faire trouvera également un écho dans la gestion des projets publics au Québec.

Aux États-Unis par exemple, l'arrivée de la planification stratégique dans l'administration publique dans les années soixante représente un virage institutionnel et idéologique important ayant pour objectif un contrôle plus efficace des dépenses de programme pour le gouvernement. Pour le gouvernement du Québec, la planification stratégique est un outil utile à la prise de décision. Elle est :

Un processus de gestion visant à assurer, d'une manière continue, une concordance entre une organisation et les circonstances internes et externes qui lui sont favorables. Elle s'accomplit en adaptant la mission, en définissant des objectifs, en développant des stratégies et en élaborant un plan global qui indique comment les ressources seront utilisées pour répondre aux besoins des intéressés et aux exigences de l'environnement (MAMOT, 2010).

Ayant évolué dans le temps, il est nécessaire cependant, dans une perspective plus conceptuelle et critique de la planification stratégique, de soulever une deuxième idée clé. La planification stratégique est un concept difficile à définir et encore plus à délimiter. Pousser la réflexion sur l'usage de cet outil implique aussi de parler de ses limites. La planification stratégique dans le monde académique est, à l'origine, une idée chargée des définitions de plusieurs auteurs.

Mintzberg (1994 : 23-27), dans un travail de recensement, définit à cet égard plusieurs perspectives académiques sur le sujet. Il résume que le rôle de la planification stratégique est, pour certains, une manière de penser ou de contrôler le futur, tandis que pour d'autres, c'est un outil d'aide à la décision (Mintzberg (1994 : 23-27)). Ces perspectives contribuent à souligner un problème fondamental inhérent à ce concept, et sujet à de nombreuses critiques. C'est une conséquence du contexte dans lequel le concept émerge.

On essaie à l'époque de se protéger d'un environnement complexifié, de permettre à l'organisation de s'imposer à l'environnement plutôt que l'inverse. Or, pour Mintzberg (1994 : 328), c'est au final d'accorder au processus de planification un rôle qui ne lui revient pas : « la planification stratégique n'est pas la formation de la stratégie. »

Si la planification stratégique, dans une tentative de formaliser l'innovation et la stratégie de l'entreprise ne répond pas aux attentes, elle peut néanmoins demeurer utile. Pour l'auteur, les plans ont deux rôles importants à jouer. Ils sont « à la fois un moyen de communication et des mécanismes de contrôle ». (Mintzberg, 1994 : 352) De même, plusieurs organisations ont un réel besoin de planification qui s'explique selon Mintzberg par quatre facteurs, soit : l'intensité du capital, la taille de l'organisation, la maturité de l'industrie et finalement la présence d'une source externe de pouvoir à l'entreprise (Mintzberg, 1994 : 350-351).

Dans son rôle de communication, la planification stratégique est un mécanisme de coordination. C'est une manière de donner à chacun un guide stratégique, une vision et une direction. Quinn (1980) remarque que : « la planification forçait les cadres à communiquer de façon systématique sur des questions stratégiques. ». (Mintzberg, 1994 : 352) Comme nous le verrons dans notre étude de cas, l'organisation du MTQ travaille

désormais en collaboration avec un nombre croissant d'acteurs qui possèdent des intérêts divers et complexes. Il découle de cet état de fait une planification qui se doit de prendre en compte ce changement et une nouvelle manière de faire qui est en mesure de transmettre une vision collective du développement des projets.

Le rôle du contrôle va pour sa part plus loin, et donne au planificateur le rôle de découvreur de stratégie, un rôle dans lequel le contrôle stratégique est lié au dépistage des stratégies réalisées (Mintzberg, 1994). Enfin, soulignons qu'il est indéniable que la planification est une donnée essentielle de la gestion du MTQ qui, dans une perspective organisationnelle, répond très clairement aux quatre facteurs contribuant à imposer l'usage de planification stratégique. Effectivement, la planification stratégique est utilisée significativement au Québec par les différents organismes gouvernementaux ayant pour objectif le développement du territoire. Un excellent exemple de l'évolution du concept est fourni dans les éléments de définition fournis par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Officiellement, l'utilité de la planification stratégique dans un cadre municipal se trouve surtout au niveau de la coordination des acteurs, c'est : « un plan d'action pour la collectivité tout en gardant à vue les finalités de cette dernière. » (MAMOT, 2010) Ce rôle de communication, autrement dit de coordination, est important pour notre travail puisqu'actuellement, il semble y avoir plusieurs éléments de problématique attachés à son usage au Québec. L'étude de SECOR-KPMG (2012 : 9) qui porte sur la gestion du Plan Québécois des Infrastructures et du processus de planification des projets publics relève ainsi « plusieurs limites qui nuisent à l'atteinte des objectifs de performance et de transparence recherchés lors de sa mise en place en 2007. »

Mankai, Lebel & Lejeune & al.(2003) observent qu'au ministère des Transports, « la

délégation et la décentralisation sont encouragées par les orientations stratégiques, les observations sur le terrain démontrent qu'à l'image des organisations traditionnelles du secteur public, le MTQ est caractérisé par l'influence du pouvoir politique, une logique bureaucratique de gestion et une division du travail rigide. » (Mankai, Lebel & Lejeune, 2003 : 6) Toujours dans un contexte de relations de pouvoir et de rapport à l'environnement organisationnel du ministère, Mankai, Lebel & Lejeune & al.(2003) observent un décalage entre les stratégies planifiées pour ainsi dire et la gestion interne du ministère. Ces auteurs relèvent une différence intéressante dans les orientations stratégiques du MTQ ayant pour thème la décentralisation vers les pouvoirs régionaux et la gestion des activités au sein du ministère.

Cet exercice de recension des études sur le sujet est une excellente manière de cadrer le projet de l'étude de cas. La planification stratégique n'est pas une réponse parfaite à un environnement complexe qui évolue. Dans la réalité de la gestion des projets, la planification est un processus qui « combine un ensemble d'activité de décision, de résolution de problèmes, de construction cognitive, de communication sociale et d'influence politique. » (Lehman et Motulsky, 2013 : 179) À cet égard, l'un des grands bouleversements des dernières décennies pour les projets d'infrastructures autoroutières réside dans le passage vers le développement durable. Décrire le phénomène et ses impacts sur la gestion de projet est l'objectif du dernier segment de ce chapitre.

Facteurs de développement durable et acceptabilité sociale.

Le développement durable est l'un des nouveaux défis d'importance et d'ordre stratégiques pour les organisations responsables du développement et de l'aménagement du territoire. En raison de leurs impacts sur la vie de tous les jours de toute une

communauté, mais également en raison de leurs importances stratégiques en lien avec les objectifs nationaux de développement durable, le MTQ est contraint, aujourd'hui, à tenir compte de l'acceptabilité sociale de ses projets d'infrastructures routières.

L'importance critique de cet état de fait, spécifiquement dans le secteur routier, justifie de mettre de l'avant cet aspect de la gestion des grands projets. Au niveau de la gouvernance, Gendron & Al. écrivent que l'acceptabilité sociale réfère à l'idée selon laquelle les élus du pouvoir politique exécutif sont aujourd'hui « appelés à défendre leurs décisions à la fois auprès des élus locaux, des communautés locales, des groupes environnementaux et des promoteurs de projets eux-mêmes (Gendron & Al, 2016 ; 1). C'est un concept qui porte par conséquent une forte tension politique.

Comme nous y avons fait allusion, le développement durable est l'un des nouveaux enjeux de planification des investissements en infrastructures publiques. C'est une restructuration des priorités du développement qui vise à prendre en compte les intérêts d'un plus grand nombre d'acteurs. Il s'agit désormais de bâtir en tenant compte des intérêts collectifs. La demande pour ce changement de mentalité est bien illustrée par l'évolution du cadre législatif de la province, et plus largement du mouvement international dans lequel il s'inscrit dans les années 90.

Le développement durable est défini dans le rapport de la commission Brundtland comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (OCDE, 1996) ». Centrer sur le propos de notre travail, se trouve également le concept de mobilité durable : une extension d'un développement durable qui concerne spécifiquement les champs de l'aménagement et de la planification urbaine. La notion de transport durable, un synonyme, est définie comme un :

Transport qui ne met pas en danger la santé publique ni les écosystèmes et comble les besoins de mobilité tout en respectant les principes selon lesquels a) les ressources renouvelables sont utilisées en quantités inférieures à leur taux de régénération et b) les ressources non renouvelables sont utilisées en quantités inférieures au taux de mise au point de substituts renouvelables. (OCDE 1996)

Effectivement, le transport est un secteur stratégique de la tentative de construction mondiale d'un développement durable puisque les objectifs à volet écologique y sont fortement liés. L'OCDE établit ainsi, en 1996, les limites des modes de transports de l'époque, c'est-à-dire d'un mode de fonctionnement qu'on pourrait qualifier de non durable.

En terme de consommation d'énergie dans les pays membres de l'OCDE : « pour 1990 le transport routier représentait 82 pour cent de la consommation d'énergie finale du secteur des transports dans les pays de l'OCDE (87 pour cent au Japon; 83 pour cent en Europe; 81 pour cent en Amérique du Nord). » (Conférence de l'OCDE, 1996 : 16)

Cette introduction au développement durable est importante puisqu'elle enrichit notre compréhension de la stratégie de développement du gouvernement du Québec. Le développement durable au Québec est lié au développement du territoire.

Conséquemment, on trouve son inclusion dans la stratégie gouvernementale de développement durable (Québec, 2015).

La gestion et la réalisation d'un développement durable au Québec semblent cependant avoir obtenu un succès mitigé pour certains. S'intéressant à l'impact de la création du Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) dans le processus de consultation publique, Gauthier (2005 : 58-60) présente deux constats. Un premier constat est que « le concept de développement durable représente de plus en plus un

cadre de référence pour l'action publique locale auquel plusieurs acteurs se réfèrent. » Le deuxième constat est que « l'application des principes du développement durable au secteur des transports appelle des innovations institutionnelles et procédurales aptes à prendre en compte le réseau routier dans son ensemble et à rendre plus permanent et continu le débat public. »

Si Gauthier (2005) semble identifier un premier constat favorisant le développement durable, le deuxième est lourd de conséquences sur le réseau routier. Comme nous l'avons exprimé dans la section sur le management stratégique, il semble de plus en plus difficile de développer le réseau routier dans le contexte institutionnel actuel. Les conclusions tirées de l'analyse de l'auteur, établi à partir de plusieurs projets soumis au processus du BAPE, suggèrent également que le défi du développement durable est incontournable au Québec, particulièrement dans le contexte de réalisation des projets autoroutiers.

Les investissements en infrastructures s'échelonnent sur une longue période et les infrastructures possèdent une durée de vie de plusieurs décennies (Burleton & Carancy, 2004). Au Québec, le gouvernement s'est engagé dans un programme majeur de réfection des infrastructures routières existantes. Cet engagement durable lié à ces investissements est curieusement récent. L'un des tournants majeurs de cette prise de conscience est lié à l'écroulement du viaduc de concorde en 2006 et au rapport du Vérificateur Général du Québec suivant le triste événement (VGQ, 2007).

L'accident n'était pas dû à un hasard malheureux, et la prise de conscience qui le suivit n'est ni soudaine, ni une surprise. Comme nous l'avons remarqué en introduction, la firme André Légaré & Associés avait eu pour mandat de faire enquête sur l'entretien du réseau routier dès 2005. Les conclusions étaient alors claires : « un réseau routier

maintenu dans un piètre état, comme c'est le cas au Québec à certains endroits, menace littéralement la sécurité de ses usagers. » (André Légaré & Associés, 2005 : 5)

Enfin, le défi du développement durable dans l'aménagement et dans la planification urbaine au Québec est une priorité d'actualité qui s'impose et qui contraint significativement les actions du ministère des Transports. Il est inconcevable que le concept quitte le registre du discours stratégique de l'organisation dans un avenir rapproché. Il implique de tenir compte de l'importance croissante du concept pour notre organisation dans notre perspective d'analyse du parachèvement de l'A-19.

1.3 Conclusion de la revue des écrits

Cette revue de littérature a eu pour objet de présenter la gestion des grands projets d'infrastructures et les défis qui guettent ses gestionnaires aujourd'hui.

Dans la première section, nous développons les outils du gestionnaire de projet et avons pour objectif de comprendre son rôle dans l'avancement des différentes étapes d'un projet typique d'infrastructure au Québec. Il est également question de décrire le cadre conceptuel qui anime notre recherche.

Dans la deuxième section, il est plutôt question de prendre un recul afin d'évaluer l'impact des grandes tendances idéologiques qui animent le débat lui-même de la gestion de ces projets. Il est alors question de replacer les aspects de gouvernance, de comprendre le rôle de la planification stratégique dans les grandes sociétés et de parler du défi du développement durable. D'une part, la gouvernance et les défis contemporains étant les guides de l'action de l'État dans la société (Côté, 2003). D'autre

part, la planification stratégique, un outil dont les usages variés à travers les années connaissent des résultats inégaux, contient malgré tout plusieurs enseignements (Mintzberg, 1994). Dans l'étude de cas, il est question de mesurer la différence entre la planification stratégique élaborée par le MTQ et son implantation réelle. Un écart qui semble critique à la formulation de pistes de solution à la problématique à l'étude.

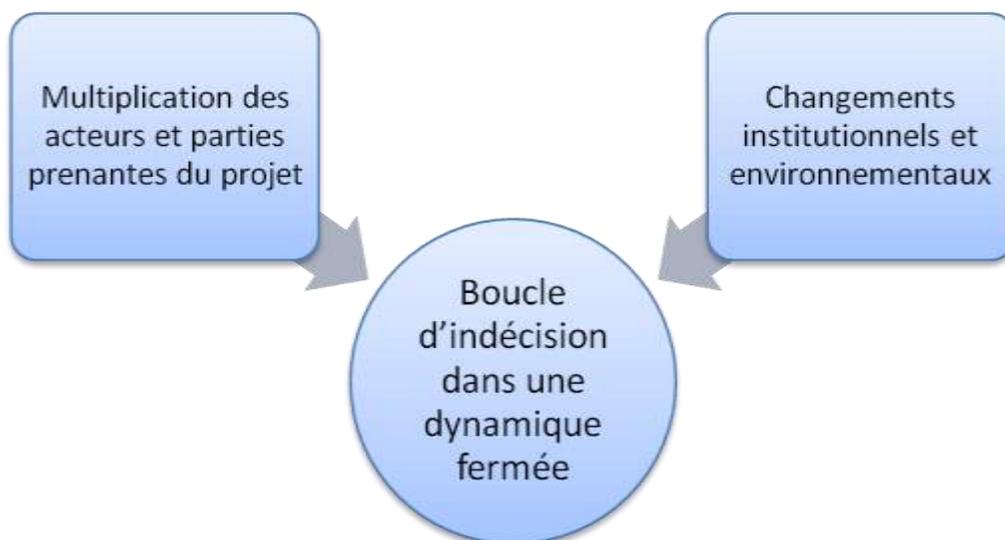
Parallèlement, nous posons un cadre théorique qui place ces éléments conceptuels dans leur contexte aujourd'hui. C'est avec ce cadre que nous souhaitons entamer la construction de notre cas. Les éléments conceptuels liés à la dualité des approches de communication avec les parties prenantes de même que le cadre de l'indécision sont des outils sur lesquels nous souhaitons développer notre lecture du cas.

Au niveau de la communication avec les parties prenantes, le parachèvement de l'autoroute 19 est un excellent terrain d'expérimentation pour tester de nouvelles approches pour un nombre de facteurs que nous développons en étude de cas. L'usage de l'approche communicationnelle (Lehman & Motulsky, 2013) est l'une des nouvelles composantes de ce nouveau processus de négociation. L'approche rationnelle ayant tout au moins été freinée par des difficultés budgétaires, le retour à la table de négociation s'est orchestré graduellement sur fond de joute politique et idéologique. L'une des conséquences de cet échange, entre les différents acteurs qui aujourd'hui défendent des intérêts variés, est l'indécision du projet qui est l'objet de ce travail.

Le cadre de Denis & al. (2011) permet de conceptualiser l'indécision comme une boucle close d'interactions entre le gestionnaire et les acteurs d'un projet. Cette dynamique, dans le cas du parachèvement de l'A-19, est élargie par la dimension temporelle du projet qui s'étend sur plusieurs décennies. L'évolution de l'environnement institutionnel et des manières de faire en gestion qui évolue en parallèle au projet

complexifie l'échange entre les acteurs du projet. D'abord, nous verrons que ces acteurs changent et se multiplient. Ensuite, nous observerons une multiplication des processus à l'intérieur même des instances de décision. L'illustration de ce processus qui vient complexifier la boucle d'indécision est illustrée dans la figure 7 présentée ci-dessous.

Figure 7 Complexification du processus de décision par le passage des années.



Enfin, c'est grâce à ces outils conceptuels, qui nous permettent d'assoir notre recherche sur un corpus plus large de la littérature en gestion, que nous sommes en mesure de créer un éventuel effet de génération de théorie. L'importance d'une telle démarche étant le propos du chapitre qui suit.

Chapitre 2. Méthodologie

Ce chapitre est bref, mais important. Il est ici question de justifier notre démarche de recherche dans le corpus de la littérature du sujet. Nous avons fait le choix d'utiliser l'étude d'un cas simple de par la richesse de l'analyse effectuée. Nous étudions ce cas sur une période de plusieurs décennies et avons pour objectifs de mettre en relief les différentes dynamiques porteuses de changement dans sa gestion. Dans la littérature, les études de cas sont un outil de recherche particulièrement utile à l'étude des grands projets et plus spécifiquement encore à l'étude des grands projets d'infrastructure. La complexité inhérente aux grands projets rend les situations de gestion souvent unique et difficile à l'effort de généralisation.

En préambule, nous estimons que notre étude de cas est centrale au travail de notre mémoire et constitue par conséquent notre stratégie de recherche. Notre étude porte sur le parachèvement de l'autoroute 19 et met l'emphase sur l'évolution temporelle des actions des différents intervenants dans l'évolution du dossier. C'est ainsi par définition un cas unique. Dans la recherche méthodologique, l'usage du cas unique est pertinent dans un nombre relativement restreint de situations. Résumant la pensée de plusieurs chercheurs sur le sujet, Rispal (2002 : 78), propose trois situations dans lesquelles elle peut s'avérer pertinente. C'est peut-être que le chercheur souhaite tester une théorie, que le cas s'avère extrême ou unique ou encore que le chercheur tente de révéler un phénomène pas encore accessible à la communauté scientifique.

Pour ce travail, nous aurons toujours à l'esprit de souligner la particularité du projet de l'A-19. L'étude de cas permettra de mettre ses particularités en relief, mais remarquons ici que le cas s'illustre comme étant particulier de par l'impact du contexte de gestion dans lequel se trouve le MTQ à une période donnée.

En terme de définition, Yin (2003 : 13) écrit que l'étude du cas en sciences de gestion se compose de plusieurs éléments. Il écrit ainsi qu'il s'agit d'« une démarche de recherche empirique ». Que cette démarche est utile à l'étude d'un « phénomène contemporain au sein de son contexte réel », particulièrement « lorsque les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement évidentes. » Dans notre cas, le parachèvement de l'autoroute 19 est un phénomène ancré dans la culture de gestion contemporaine du MTQ et nous tâchons maintenant de détailler les étapes de notre cheminement.

Il semble y avoir peu de consensus au niveau d'une manière standard de construire une étude de cas. Effectivement, l'on note plutôt que les études de cas sont variées, et possèdent une logique plurielle (Rispaal, 2002). C'est-à-dire qu'il existe différentes méthodes possibles et variées pour le chercheur d'adapter sa technique à son sujet de recherche. Cette flexibilité rend l'étude de cas particulièrement populaire dans les sciences de la gestion. Musca (2006 : 154) définit l'étude de cas comme :

une stratégie de recherche qui, dans la lignée des travaux de Glaser et Strauss (1967), permet d'explorer des phénomènes complexes et peu connus afin d'en capturer la richesse et d'y identifier des patterns, dans une optique de génération de théorie (Eisenhardt, 1989 ; Dougherty, 2002 ; Yin, 2003).

La dynamique de gestion des parties prenantes et d'un contexte économique et social changeant est un casse-tête stratégique pour la gestion des différents projets du promoteur de notre cas qui souligne bien cet aspect. Nous rejoignons également les éléments de définitions identifiés par Wacheux (1996) qui estime pour sa part que les études de cas sont productrices de sens que dans la mesure où elle teste une problématique dans le cadre d'une définition explicite de situations de gestion.

Plus spécifique à notre démarche de recherche dans une perspective fondamentale, est

de considérer l'étude de cas comme une stratégie de recherche à part entière et autosuffisante. Cette conception semble, elle, être conceptuellement assez nouvelle. Selon Rispal (2002 : 55), c'est une perspective établie par R. Yin (1990) qui souligne que « l'étude de cas peut constituer une stratégie de recherche à part entière et ciblée principalement la génération de concepts et de propositions théoriques. » Enfin, il importe de noter que les études de cas sont justifiées par la complexité des problèmes à étudier. (Rispal, 2002 : 48)

Au niveau technique, nous remarquons que notre recherche repose principalement sur de l'analyse de contenu. Selon Klaus Krippendorff (2004), une analyse de contenu doit répondre à un ensemble de questions qui leur accorde une certaine rigueur. Pour Rispal (2002), l'une des principales difficultés dans les études de cas est liée à la construction de la validité de la méthodologie du chercheur. Construire cette validité pour les cas uniques est, selon Yin (2003 : 34), de mobiliser de la théorie. Également, la validité tient de la provenance des faits observés de plusieurs sources et de la construction de ce que Yin (2003 : 34) qualifie de « *chain of evidence* »

Répondre à ces questions peut sembler difficile dans le cas des articles de journaux qui forment une première portion de notre documentation. Cependant, ces articles sont surtout utilisés en support de la documentation plus étoffée des publications gouvernementales qui forment une deuxième portion de notre documentation. Les articles de journaux permettent d'illustrer les impacts des actions prises par le gouvernement du Québec dans le cadre de la gestion de notre cas et c'est surtout dans cette optique que nous les utilisons. C'est à travers la diversité de ces prises de position de même que sur la période temporelle très longue que nous souhaitons construire la validité de notre collecte d'informations.

De même, alors que les deux premiers volets sont formés des articles de journaux et des publications gouvernementales dont la pertinence se construit à travers la narration du cas. Le dernier volet se compose quant à lui d'un échantillon des prises de position d'acteurs pertinents ayant déposé un mémoire lors des séances d'audiences publiques qui ont eu lieu de septembre à octobre 2014 dans le cadre du mandat du BAPE sur le parachèvement de l'A-19. Ces documents forment une synthèse de la position de tous les acteurs et parties prenantes ayant un intérêt dans le cas et forment par conséquent une base de données de valeur inestimable pour ce travail.

Enfin, l'une des grandes difficultés du travail au niveau méthodologique est de poser les deux époques de notre fil narratif en comparaison. Le dossier du parachèvement est véritablement intéressant lorsqu'on met en opposition les logiques de l'action du gouvernement lors des deux périodes à l'étude. Or il existe certainement une asymétrie d'information disponible entre les deux périodes temporelles. Cette critique est importante.

Incidemment, la deuxième période temporelle de notre cas, c'est-à-dire la plus récente, est caractérisée par une abondance d'information sur toutes les parties prenantes du projet. Par contraste, la première période est beaucoup plus opaque. L'information est difficile d'accès et la documentation plus éparse. La critique est valide, mais représente un défi incontournable du travail. Pour le surmonter, nous construisons le récit à partir des témoignages et de la documentation disponible à l'époque. Nous avons également fait le choix d'inclure un chapitre plus descriptif ayant pour objectif de décrire les différentes contraintes de l'environnement organisationnel de l'époque.

Il faut rappeler que nous abordons une situation de gestion très complexe qui s'échelonne sur plusieurs décennies. Notre perspective de recherche demeure intuitive et

elle rejoint, nous croyons, la perspective de Yin (1994 : 6) sur le sujet qui souligne que, fondamentalement, ce type de recherche : « *may follow intuitive paths, often perceived by others as sloppy. However, the goal may justifiably be to discover theory by directly observing a social phenomenon in its raw form.* »

Chapitre 3. Étude de cas - Les acteurs

Au fil de ce récit, nous utilisons le cas de la construction puis du parachèvement de l'autoroute 19 comme une situation concrète d'un projet enlisé, et dont la survie dans sa forme initiale est mise en danger par une indécision chronique. Cette étude de cas prend la forme d'un récit qui s'étale sur plusieurs décennies dont l'ancrage principal est géographique et centré sur le petit tronçon d'autoroute dont le projet fait objet.

L'étude de cas se compose d'abord d'une présentation des acteurs et de leur influence sur le projet. Elle se compose par la suite d'une chronologie et d'une description plus en détail des événements importants vécus au cours de la durée de vie prolongée du projet. Enfin, nous passons en revue l'évolution du contexte de gouvernance dans lequel s'inscrit l'évolution du projet.

La présentation des acteurs constituant par conséquent la première étape, rappelons donc que c'est le rôle du ministère des Transports et ses interactions avec les autres parties prenantes du projet qui sont à la base de l'intérêt pour le sujet.

Cette introduction a pour ainsi dire le but de décrire notre conception de l'évolution d'un cas bien précis d'un projet dont il est promoteur. Notre objectif étant d'évaluer la manière pour cet acteur du développement de la province de mener à bien ces projets en fonction d'un environnement et d'un cadre d'action contraignant. Ce modèle d'intervention se réfère au modèle de gouvernance et dicte le niveau d'intervention de l'organisation dans ses différentes sphères d'activité.

L'un des grands changements de cette gouvernance de l'aménagement et du développement du territoire s'opère lors des années charnières de la planification de notre cas et c'est ce développement et le changement même des règles du jeu en la matière qui nous intéressent. Dans les faits, le nombre d'acteurs conviés à la table des négociations dans les étapes originales de la conception du projet est beaucoup plus

restreint que la norme d'aujourd'hui. Si la gouvernance elle-même s'est beaucoup transformée, il importe de prendre un recul tout d'abord pour présenter ces différents intervenants qui se joignent à la table des décisions. Leur multiplication implique fondamentalement une complexification de la situation si bien qu'il soit nécessaire de prendre du temps de bien les identifier et les décrire.

Nous entamons cette présentation d'abord en présentant les principaux acteurs au niveau provincial et descendons progressivement les différents paliers pour nous rendre vers la présentation des acteurs plus locaux.

Le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

L'acteur central animant la discussion de ce travail est le ministère des Transports du Québec dont le rôle actuel est élargi à la mobilité durable et à l'électrification du réseau de transport. Il est fondamentalement l'organisme assumant le rôle de promoteur des grandes infrastructures de transports au Québec depuis sa naissance dans les années soixante. L'histoire du Ministère est elle-même relativement récente et le développement de l'organisation à son statut actuel dépeint une réalité qui joint en parallèle le développement économique de la province. C'est-à-dire le «passage d'un État minimal à un État beaucoup plus interventionniste (Côté, Lévesque & Morneau, 2007 : 15). Pour mettre en évidence cette transition, nous proposons d'abord une revue chronologique du développement du ministère. Ensuite, nous décrirons le rôle du Ministère dans la société à travers les années.

Le ministère des Transports naît en 1970 des cendres du ministère des Transports et Communications. C'est une époque de quête identitaire dans l'administration publique

du Québec. En effet, l'ancienne organisation ne datait elle-même que de 1953. Ce « nouveau » ministère a alors pour mission de veiller « au bon fonctionnement du transport routier au Québec, à administrer les lois touchant les véhicules automobiles conformément au Code de la route, et assurer un contrôle des entreprises de transport de voyageurs et/ou de marchandises. » (Laberge, 2012 : 35) Cette mission est menée, à l'époque, en parallèle avec le ministère de la Voirie. Ce dernier est originellement responsable du développement des routes et de leur entretien. Les tâches étant jugées similaires et confondantes (Ministère de la Voirie, 1972 : 15) le ministère des Transports actuel est formé en 1973.

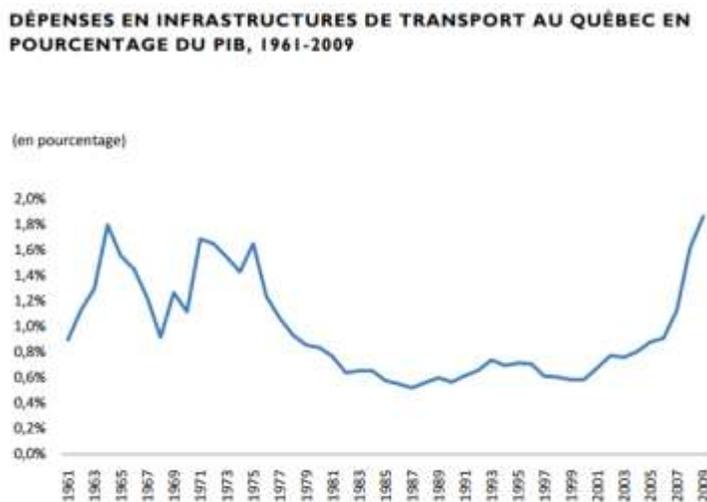
Au tournant des années deux-mille, la tendance est à la restriction budgétaire et le MTQ emboîte le pas. C'est une période de suppression de poste. À l'époque, écrit-il, la capacité de l'organisation de répondre aux problèmes ponctuels dépend de sa capacité à sous-traiter l'ouvrage. Le maintien des infrastructures devient également une orientation stratégique importante alors que le financement « pour la réfection et l'amélioration des axes routiers [...] [passe] de 445 millions de dollars en 1996 à 705 millions de dollars pour l'exercice 2000-2001. » (Ministère des Transports, 2001 : 30)

À ce jour, le ministère des Transports demeure l'un des piliers importants du gouvernement du Québec. En terme de ressources, il est présentement l'employeur d'un peu plus de 5000 employés (Ministère des Transports, 2015 : 28). De même, il estime que les investissements routiers eux-mêmes seront porteurs de plus de 30 000 emplois pour les deux prochaines années (Québec 2016). Au niveau routier, l'actuel ministère des Transports planifie l'investissement de 4,9 milliards de dollars pour les années 2016-2018. Cet argent servira sur plus de 2000 chantiers différents de par le Québec (Québec, 2016).

Si l'on s'arrête maintenant à décrire le rôle du Ministère dans la société québécoise, c'est parce que l'évolution de ce rôle aura un impact significatif sur le projet. L'une des questions fondamentales de l'administration publique au Québec est de déterminer la place du modèle québécois de gouvernance. Côté, Lévesque et Morneau (2005) étudiant la question, remarquent que si le modèle se développe sans grande rupture depuis les années soixante, il existe de larges changements dans les manières de faire liés au développement économique.

Au niveau stratégique donc, le ministère des Transports possède un rôle aujourd'hui comparativement effacé. L'évolution des dépenses du Ministère à travers les décennies qui concernent spécifiquement l'arrêt des travaux sur l'autoroute 19 témoigne du changement dans la stratégie d'investissement du gouvernement à l'époque.

Figure 8 : Évolution des dépenses du gouvernement du Québec en transport en proportion avec des dépenses budgétaires totales.



Source : Données provenant de la Division de l'investissement et stock de capital de Statistique Canada.

Source : Gagné & Haarman (2011 : 20)

La croissance des années soixante et le ralentissement des années quatre-vingt sont des phénomènes bien illustrés sur la figure ci-haut. Le rattrapage des années deux-mille est également à discuter puisqu'il faut bien comprendre où sont acheminés les investissements. Gagné & Haarman suivent le fil de l'histoire :

Le ralentissement des investissements dans le réseau de transport – principalement le réseau routier –, durant les années 1980 et 1990, a provoqué une détérioration progressive du stock net correspondant. Bien que cette situation se soit inversée à partir du milieu des années 2000, le stock net en infrastructures de transport revenait tout juste à son niveau de 1979. Gagné & Haarman (2011 : 14)

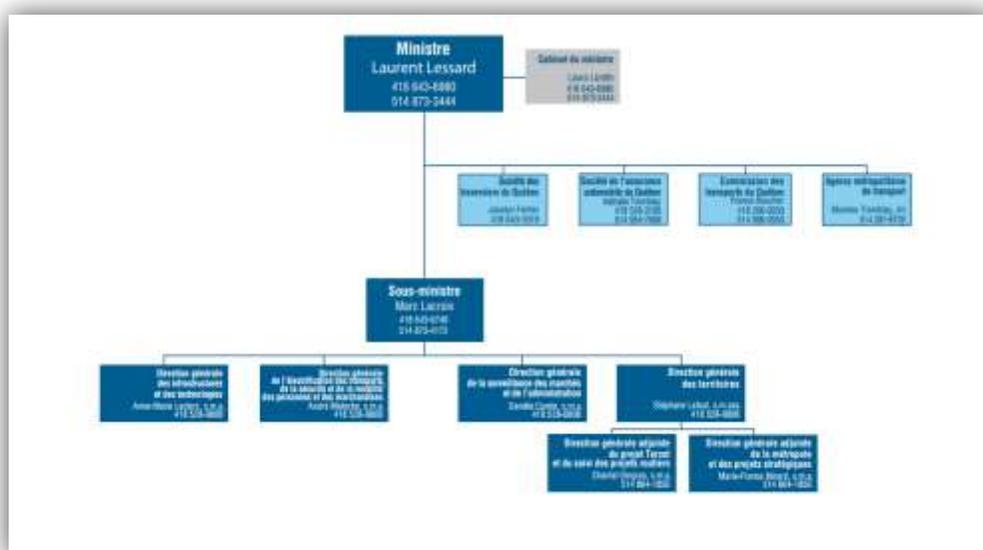
Il implique donc de noter que si les investissements reprennent c'est surtout pour nos acquis. Et il s'agit d'un projet coûteux, l'entretien préventif aurait permis d'économiser beaucoup (Gagné Haarman, 2011 : 16). Le MTQ d'hier allouait la part du lion de son budget à la construction de nouvelles routes. Ce poste est graduellement remplacé par l'entretien du réseau existant. De même, un troisième poste, associé maintenant au transport en commun, prend également une place de plus en plus importante. Ce changement dans les priorités est d'un intérêt certain, non seulement pour la gestion des parties prenantes. En effet, les investissements en nouvelles infrastructures sont bien différents de ceux liés à leur entretien et c'est sans parler du transport en commun. Des différences structurelles qui ont pour effet de changer significativement le rôle du Ministère dans la société et dans les rapports qu'entretient l'organisation avec le public.

Cela ne signifie également pas que le rôle du ministère des Transports comme grand donneur d'ouvrage du Québec a disparu. Au cours des dernières années, « La forte croissance du volume de travaux d'infrastructure confirme le rôle du Ministère en tant que plus important donneur d'ouvrage du gouvernement. » (Québec, 2013 : 9)

Composition du Ministère

L'organisation de l'actuel ministère des Transports du Québec est complexe. Le Ministère se divise d'abord en quatre directions générales. Ces différentes directions sont chargées de l'administration des différentes activités de l'organisation. Elles sont également elles-mêmes réparties dans 13 directions territoriales (MTQ, 2016). Le Ministère a des bureaux et des centres de services répartis dans 13 régions. Chacune d'elles est responsable d'une partie des structures et infrastructures routières, ferroviaires, aériennes et maritimes du Québec. Ces différentes composantes de l'organisation sont schématisées dans la figure 9 ci-jointe.

Figure 9 : Composition de l'actuel ministère des Transports en date du 18 décembre 2016



Référence : Ministère des Transports du Québec (2017).

Au niveau parapublic, quatre agences sont également attachées au ministère des Transports: la Société des traversiers du Québec, la Société de l'Assurance automobile du Québec, la Commission des transports du Québec, l'Agence Métropolitaine de Transport (AMT). Si ces différences ont pour la plupart un rôle opérationnel, l'AMT a pour sa part la responsabilité de la planification des transports dans la région métropolitaine de Montréal (AMT, 2013). À ce titre, c'est probablement l'agence du gouvernement qui présente le plus d'intérêt pour notre document, les problématiques de transport auxquelles elle doit répondre sont similaires à bien des égards, de la complexité des projets à la dynamique de coordination qu'ils nécessitent.

Les ministères en appui

Le ministère des Transports est également appuyé par un certain nombre de ministères de support. Dans le cadre de ce travail, c'est surtout le rôle du Conseil du trésor et celui du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) qui nous intéressent. Ensemble, ils ont un rôle important à jouer dans le processus de gestion des projets publics à plusieurs étapes du développement.

Le Conseil du trésor, en particulier, possède son mot à dire dans les projets d'infrastructures majeurs à travers toutes les organisations publiques du Québec. Dans les mots de l'organisation, « Le Conseil du trésor et son président conseillent le gouvernement au regard de la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles de l'État. » (Conseil du trésor, 2017)

Au niveau de l'exercice de soutien, soulignons le rôle de la Société Québécoise des Infrastructures (SQI). Placée directement sous la responsabilité du Trésor et en possession d'un rôle important dans les décisions d'investissement en infrastructure du gouvernement. L'organisme a pour mission de soutenir « les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique. » (Société Québécoise des Infrastructures, 2015) Elle étiquette en particulier tous les grands projets d'infrastructures dans le Plan Québécois des Infrastructures (PQI) dont elle possède la responsabilité.

Ce plan ayant pour objectif de clarifier les efforts gouvernementaux en matière d'investissements publics importants est source de critiques. Le PQI est un vecteur d'investissement relativement récent, le premier PQI est élaboré en 2007 (Québec, 2016). C'est l'occasion pour le gouvernement d'améliorer l'efficacité de ses investissements. Selon la SQI, le plan est « un puissant outil de planification qui permet d'assurer que les fonds publics seront dépensés de façon optimale, conformément aux priorités du gouvernement et à la capacité de payer des citoyens. » (Québec, 2017 : 9.) De par l'aspect public du document, son rôle d'allouer les investissements en fonction des priorités du gouvernement confère également au PQI un rôle de coordination pour les acteurs du développement du territoire.

Pour le gouvernement du Québec, l'instauration du PQI a un effet immédiat sur le niveau de l'investissement en infrastructure. Il souligne notamment que «depuis la mise en œuvre du premier PQI en 2007, le niveau des investissements publics en infrastructures a considérablement augmenté, notamment pour leur maintien. Actuellement [...] trois fois supérieur au niveau annuel moyen observé entre 1997-1998 et 2001-2002.»

D'autre part et plus récemment, il est également nécessaire de composer avec le rôle du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Effectivement, la désignation elle-même du projet semble évoquer les principes de développement durable. Cette épellation, c'est-à-dire la désignation du projet sous le nom de «parachèvement de l'autoroute 19, avec voies réservées au transport collectif» n'est pas vide de sens. Il correspond à l'objectif stratégique de développement durable du ministère des Transports et plus globalement à l'atteinte de la stratégie du développement durable du gouvernement du Québec.

Dans notre étude de cas, le rôle du MDDELCC est surtout présenté dans le rôle de médiateur du Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement. Le BAPE est une organisation sous le MDDELCC. Il est créé en 1978 dans le cadre de la refonte de la Loi sur la qualité de l'environnement (BAPE, 2017). Dans la problématique alors naissante de la protection de l'environnement, le BAPE a pour mission de concrétiser le « droit des citoyens à l'information et à la consultation. » (BAPE, 2017)

Son rôle dans la gestion des projets est, incidemment, amené au premier plan dans le contexte des projets développés dans une perspective de développement durable. Dans la littérature, Gariépy & Gauthier (2009) soulignent l'importance de cette instance dans le développement durable du Québec.

Les organisations locales

Les organisations externes font référence à tous les acteurs externes au MTQ ayant un impact sur le processus de planification du projet de parachèvement de l'A-19.

Elles se divisent principalement entre les municipalités et les regroupements d'intérêts communautaires. Leur influence sur la gestion des projets du MTQ est en conséquence assez partielle. Sa pertinence tient bien souvent de la perspective régionale de ces organisations. Le rôle des municipalités dans le développement du territoire s'est accru depuis la conception originale du projet de construction de l'A-19, elles assument aujourd'hui des responsabilités importantes à plusieurs étapes du développement des projets.

Ces compétences se manifestent sous forme d'un droit de regard significatif en aménagement du territoire de la métropole à travers la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). L'organisme, créé en 2001, a pour mission de « Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région. » (CMM, 2015) L'organisme est formé de 82 municipalités regroupées autour de la métropole de la province. L'organisation possède plusieurs compétences notamment dans le développement économique et dans l'aménagement du territoire.

Cette compétence en fait donc une organisation incontournable tant dans l'étude de la gouvernance de l'île que dans le sujet de ce travail dans la mesure où « le projet de parachèvement de l'autoroute 19 est inscrit comme une priorité au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM et qu'il fait également partie des projets prioritaires recommandés par sa Commission du transport (BAPE, 2015 : 131) ».

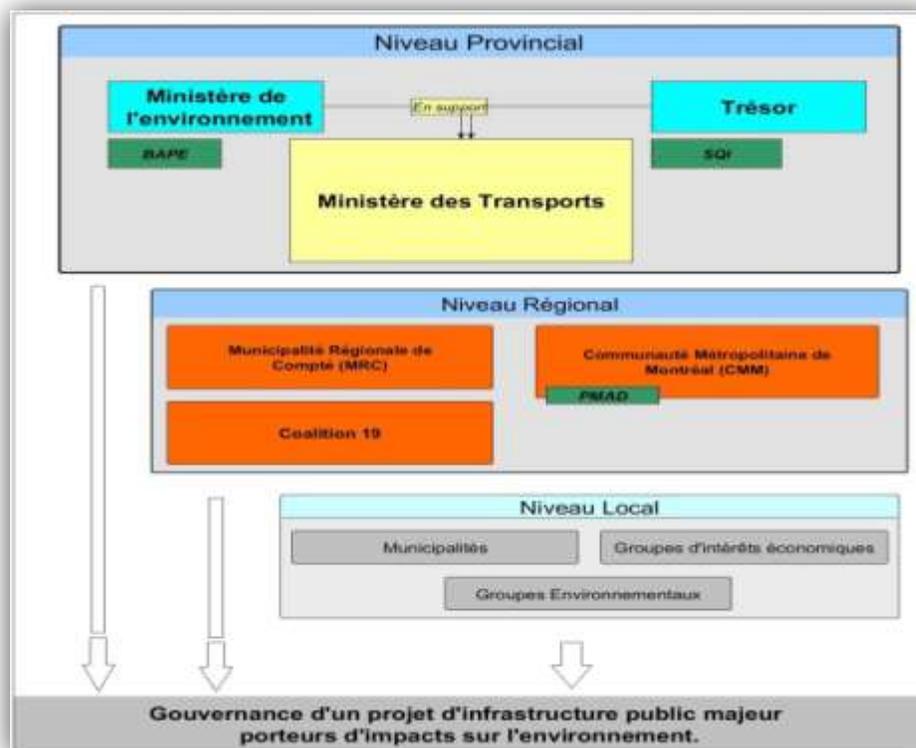
Pour comprendre la stratégie de développement de la CMM, Le Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement (PMAD) est l'outil de référence puisque : « Pour assumer cette compétence, elle doit adopter et maintenir en vigueur, sur l'ensemble de son territoire, un Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement. » (CMM, 2012 : 5) C'est à travers ce document qu'elle fait part de ses actions et de ses objectifs

qui lui permettent d'« assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal dans la perspective d'un aménagement et d'un développement durable du territoire métropolitain. » (CMM, 2012 : 5) Soulignons aussi que l'organisation témoigne d'une volonté provinciale et municipale de décentraliser le pouvoir dans cette sphère d'activité et d'accorder aux municipalités un pouvoir plus représentatif de leur responsabilité face aux routes qui les traversent.

Dans un même ordre d'idée, le niveau auquel la CMM opère en est un plus élevé que celui d'une simple municipalité. À l'origine, les municipalités ont la responsabilité des routes locales (Québec, 2010). Un rôle municipal somme toute minimal de participation à la planification des projets d'infrastructures routiers provinciaux que nous aurons le temps d'explorer dans l'étude de cas proprement dite. Le rôle élargi des municipalités en matière de gouvernance est un palier de gouvernance qui est somme toute récent.

Groupées dans des organismes régionaux, elles s'insèrent dans un nouveau cadre de gouvernance du développement de la province. C'est un état de fait qui résulte d'une nouvelle division administrative suivant le passage de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme de 1979. L'introduction des municipalités régionales de comté (MRC) marque la venue de ce nouveau palier qui aujourd'hui est « au cœur de la gouvernance municipale en matière de développement local et régional (Québec, 2010) ». Dans notre cas, c'est la MRC de Thérèse-de-Blainville, de laquelle fait partie la municipalité de Bois-Des-Filion, qui est concernée par le projet de l'A-19 directement. Nous illustrons ces différents paliers de gouvernance dans la figure 10 ci-dessous.

Figure 10 : Gouvernance du territoire au Québec.



De manière simplifiée, le tableau ci-joint illustre les différents acteurs de la gouvernance d'un projet d'infrastructure publique tel que le parachèvement de l'A-19. La présentation de la CMM et des MRC introduit un nouvel élément au tableau de la gouvernance et le complexifie davantage.

Enfin, il est nécessaire également de parler des associations publiques et privées dont le rôle s'est significativement transformé au fil des années. Nous reviendrons sur celles-ci dans la section portant sur la problématique actuelle du fait de leur influence significative sur la réalisation du projet. Si plusieurs organismes à vocations économiques tels que la chambre de commerce Bois-Des-Filion / Lorraine (2014) ou le

Centre local de développement économique des Moulins (2014) joignent leur voix à la lutte de la MRC en faveur du projet, d'autres profitent de l'opportunité présentée par les audiences publiques du BAPE pour trouver un nouveau terrain d'entente.

Ainsi, les groupes écologiques de Laval et Montréal (respectivement le CREL et le CREM) sont des organisations locales qui espèrent trouver une solution différente au problème de congestion que celui proposé par le gouvernement en date des audiences de 2014. Les mémoires rédigés par ces organismes portent une opinion différente. Leur intérêt pour le projet est évident dans la préservation du territoire

La multiplication des acteurs et parties prenantes du projet

Beaucoup de personnes sont aujourd'hui en mesure de faire part de leur support ou de leur réserve en lien avec les grands projets de développement. Les médias occupent par conséquent de plus en plus ce rôle de porte-parole d'une opinion publique mieux informée et qui souhaite prendre part au débat. L'aspect politique du rôle des journalistes se reflète dans les journaux. Par exemple, en date de 2015, Esseghir du journal *Métro* publie un article intitulé de manière appropriée : Le 'Parachèvement de l'A19 : l'autoroute de la discorde'. Si le citoyen peut toujours difficilement prétendre s'emparer du déroulement d'un grand projet, il fait nul doute qu'un nombre croissant d'acteurs porte un intérêt aux grands projets.

Ce qui importe de tirer de cette présentation, c'est l'idée selon laquelle la multiplication des acteurs ayant un intérêt pour le parachèvement de l'A-19 est une caractéristique importante d'une phase nouvelle au projet original de l'A-19. Une deuxième phase au projet marquée par la montée en importance de leur implication. Alors que les travaux

sur l'A-19, allant de la conception du projet jusqu'à l'arrêt des travaux, sont orchestrés principalement par le MTQ à l'interne, avec consultation des municipalités, le dossier actuel de parachèvement regroupe un nombre significativement plus élevé d'acteurs avec des intérêts variés.

Les différents acteurs et parties prenantes du parachèvement de l'autoroute 19 s'organisent principalement selon leur capacité d'influence de l'accélération ou du ralentissement de l'avancement des travaux sur l'A-19. Le MTQ occupe certes toujours la première place dans le processus de décision, mais le fil du temps voit s'ajouter à la discussion un nombre d'élus municipaux, d'organismes gouvernementaux connexes de même que plusieurs groupes d'influences externes.

Typiquement les parties prenantes sont les acteurs dont il est utile de tenir compte de l'influence dans une démarche de réalisation de projet. C'est l'une des logiques classiques relevées dans notre revue de littérature (Bourne, Shelley & Walker, 2008). Dans le prochain chapitre qui concerne le projet lui-même, remarquons que leur impact se fait important principalement dans le cadre de la volonté généralisée de créer un développement durable.

En somme, le propre de cette section du mémoire a été de passer en revue les différents constituants de l'organisation de même que les acteurs qui interagissent avec l'organisation dans ces grands projets. Dans la section qui suit, nous présentons le projet lui-même. La complexité du projet tient de la longueur des travaux et des changements dans l'environnement social, politique et économique qui transforme le paysage de la gestion des infrastructures au Québec dans la deuxième moitié du 20e siècle et au tournant du 21e siècle.

Chapitre 4. Étude de cas - Le projet

Ayant visité la littérature et développé une méthode de recherche, il est maintenant venu le temps d'aborder le cas qui se trouve au cœur du travail. Ce premier volet consiste, incidemment, en une présentation chronologique des événements du cas de l'autoroute 19. À ce jour, l'autoroute s'étend sur une distance de 10 kilomètres et joint la métropole à sa couronne nord. Lorsqu'on considère le projet dans son ensemble, l'autoroute 19 est un projet terminé sur la majeure partie du tracé. Dans son état actuel, le projet est le produit de plusieurs segments autoroutiers construits au fil des ans. À travers les décennies, l'autoroute remplit graduellement son emprise initiale.

À travers l'évolution du projet, il est possible d'observer que la 19 s'étend aujourd'hui depuis l'île de Montréal, traversant la Rivière-des-Prairies, et venant joindre perpendiculairement deux grandes artères sur l'île de Laval. Passé ce point, l'autoroute se change en la route 335, un boulevard urbain, qui poursuit le trajet sur la majeure partie de l'île et qui traverse la Rivière-Des-Milles-Îles. La route 335 traverse par la suite la municipalité de Bois-Des-Filion pour finalement rejoindre l'autoroute 640.

Il semble approprié ici de joindre une carte géographique des lieux permettant au lecteur de situer l'ensemble de ce projet dans son ensemble. Dans la figure 11 ci-jointe, les points jaunes forment les ajouts successifs au projet au cours des décennies. Le point orange illustre le dernier tronçon marqué par l'emprise originale.

Figure 11 : Carte des différents développements sur l'axe de l'A-19.



Référence : Ministère des Transports (2014)

Ce développement en plusieurs phases est présenté ci-joint dans le tableau 1, illustrant l'importance des projets selon la distance du tronçon construit de même que l'année du développement. Cette progression en différents segments est typique des grands projets autoroutiers. Globalement, le développement de l'A-19 se fait en trois segments

principaux. À chacune des trois étapes, il est question d'ajouter quelques kilomètres de plus afin de lier le projet à un nouveau grand axe de transport automobile. Dans le tableau qui suit, nous présentons l'année de réalisation des travaux, la distance effectuée et l'objectif de jonction du projet.

Tableau 1 : Étapes du développement de l'autoroute 19

Étapes du développement de l'autoroute 19.		
Année de réalisation	Distance du Tronçon	Localisation
1970	3 à 4 km	Du boulevard Henri-Bourassa au boulevard Lévesque.
1972	4 à 7 km	Du boulevard Lévesque au boulevard Saint-Martin.
1976	7 à 8 km	Du boulevard Saint-Martin à l'A-440

Référence : Répertoire des autoroutes du Québec (Québec, 2016).

Ces différents développements culminent à l'étape actuelle qui souhaite le développement d'un dernier tronçon mesurant 11,8 kilomètres (BAPE, 2015 : 3). Dans son ensemble, les différentes étapes sont le produit d'une gestion de projet complexe qui découle de l'environnement contraignant au Québec lors de cette période. Même si nous construisons par la suite deux périodes définies dans le but de notre analyse, il semble d'abord important de faire une récapitulation des faits menant à la situation d'aujourd'hui.

4.1 Chronologie

Cette section est consacrée à l'identification des faits qui marquent le déroulement du développement du projet de l'A-19. Le tableau 2 présente, d'une part, l'étape franchie accompagnée de son année de développement, et d'autre part, des commentaires descriptifs du contexte dans lequel se déroulent ces événements importants.

Tableau 2 : Chronologie du projet de l'A-19

Année(s)	Étape du projet de parachèvement de l'A-19
Années 60	L'autoroute 19 est planifiée dans le cadre « dans le cadre du réseau des grandes voies de communication pour la grande région de Montréal » (Tecsult Dessau, 2009 : 1).
**	Le projet a pour objectif de créer un lien rapide entre la métropole, la ville de Laval et la région des Laurentides.
1970	Finalisation des travaux du premier segment de l'A-19, dans la région de Montréal.
1973	Le tronçon reliant l'A-440 à l'A-640 sur l'axe de l'A-19 est jugé pertinent par le MTQ.

**	<p>L'emprise du projet actuelle est alors établie.</p> <p>La délimitation de cette emprise a également pour effet immédiat l'expropriation d'une grande partie du centre-ville de la municipalité de Bois-Des-Filion.</p>
1976	Abandon du projet.
**	<p>Cet abandon suit l'arrêt sans préavis des travaux et laisse plusieurs questions en suspens dont notamment un centre-ville en grande partie exproprié de même que des chantiers en mauvais état (Bois-Des-Filion, 2014).</p>
1977	Moratoire de la construction de nouvelles autoroutes au Québec. (BAPE, 2015; 3)
1989	Construction d'une chaussée de l'autoroute 19 à 3 voies de circulation dont 2 en direction nord, entre l'autoroute 440 et le boulevard Dagenais à Laval.
1996-2004	Construction d'une route à 2 voies de circulation avec accès limité aux intersections dans l'axe de l'A-19 pour y relocaliser la route 335.
1999	Demande officielle du maire de Bois-Des-Filion d'une réponse du Ministère à un problème récurrent de congestion.
**	<p>C'est également le début d'un échange entre les représentants de la couronne nord et le Ministère dans l'espoir de faire avancer les choses. Le Ministère évoque à l'époque être « sans ressources financières » et donc avoir difficulté à donner suite au projet (Coalition 19). Cet échange</p>

	se déroule de 1999 à 2006.
2000	Construction de l'actuelle 335, un boulevard urbain 1 voie par 1 voie. Rénovations majeures sur le pont Athanase-David qui dispose maintenant de 4 voies et d'une piste multifonctionnelle
2006	Formation de la coalition pour le parachèvement de l'A-19, formée de groupes d'intérêts en faveur du parachèvement de l'autoroute 19.
2007	Mesure d'atténuation de la congestion et d'amélioration de la route 335.
2009	La construction d'une autoroute à deux voies répond le mieux aux besoins des usagers, conclut la firme Tecsalt-Dessau (2009) dans une étude d'opportunité commandée par le MTQ .
2010	Le premier ministre Jean Charest annonce le «parachèvement de l'autoroute 19, avec voies réservées au transport collectif et mesures telles que des stationnements incitatifs» (Québec, 2010)
**	Le projet est officiellement inscrit au PQI
Octobre 2014	Tenue des audiences publiques du BAPE.
2014	Présentation du projet par le MTQ, le tracé alors proposé est encore à l'étude aujourd'hui (Québec, 2014).
Mars 2015	Le BAPE présente son rapport. Une analyse comparative plus approfondie est requise entre les scénarios d'autoroute à deux voies et ceux de boulevards urbains. (BAPE, 2015)

Août 2015	Le ministère des Transports procède actuellement à une analyse portant sur la faisabilité d'un boulevard urbain avec aménagements de type autoroutier dans le cadre du projet de parachèvement de l'autoroute 19 entre les autoroutes 440 et 640, à Laval et Bois-des-Filion (Québec, Août 2015).
2016	La coalition 19 estime le nombre de véhicules qui passe chaque jour à l'angle A19/Adolphe-Chapleau aux environs de 60 000. En 2000, le ministère des Transports avait évalué ce nombre à 18 000 véhicules par jour (coalition 19, 2016).

Périodes d'intérêts

Selon cette présentation du fil de l'histoire, il est possible de remarquer trois périodes significatives à l'avancement du projet . Dans une première période, le développement de l'A-19 fait partie d'un grand développement routier qui naît dans les années soixante et qui cherche à conclure le développement de la zone urbaine du grand Montréal. Les différentes étapes de développement de cette période sont caractérisées, de manière générale, par une transformation rapide du paysage.

La deuxième période est celle de l'arrêt des travaux décrété en 1976. Au cours de cette période s'observe un temps de réflexion au niveau institutionnel de même qu'une période de changement dans la gouvernance et dans l'imputabilité attribuée aux organismes publics. C'est une période d'apprentissage pour l'administration publique,

mais une période d'attente et de frustration pour la municipalité dont le centre-ville est laissé en friche.

Enfin, la reprise des travaux dans la région en 1989 et les demandes successives des municipalités dans la région au tournant du nouveau millénaire marquent une nouvelle période. La gouvernance est en théorie plus décentralisée, mais la nouvelle situation politique et économique de même que les apprentissages faits dans les décennies précédentes forment une résistance à l'achèvement des travaux.

Cette introduction est un survol et une simplification, mais elle contient les éléments avec lesquels nous allons maintenant travailler. Le but de la chronologie ayant été de présenter rapidement le projet dans les faits, les sections qui suivent ont pour objet de développer et comprendre ces différents éléments dans leur contexte. Cet exercice se divise en trois parties.

Dans les deux premières parties, nous posons en contexte les événements entourant le prolongement de l'A-19 lors des périodes d'activités sur les chantiers décrites brièvement dans la section précédente. Dans la dernière sous-section, il est plutôt question d'étudier la situation actuelle et les blocages aux travaux toujours en place aujourd'hui. En préambule, soulignons que ce qui différencie le mieux les différentes phases de développement du projet est le changement important de la priorité du parachèvement de l'A-19. C'est cette dynamique changeante qui anime les interactions entre les différents acteurs et qui soulève notre intérêt. Elle s'illustre par exemple dans le discours du MTQ au tournant des années soixante-dix avec pour comparaison l'échange qui fait la manchette en 2004.

Dans le premier cas, l'importance de moderniser les routes de la rive nord est reconnue

comme une priorité provinciale (Ministère de la Voirie, 1972) alors que dans le deuxième, c'est l'entretien du réseau existant qui est martelé (Québec, 2004). C'est ce changement, celui d'une priorisation provinciale pour le développement des régions vers celui de l'entretien du réseau de la province, qui plonge le cas du parachèvement de l'A-19 dans un flou stratégique que nous souhaitons placer en contexte dans ce prochain segment du travail.

4.2 Première phase - Un mouvement global et une stratégie nationale

L'un des grands défis de l'aménagement du territoire du Québec depuis la Deuxième Guerre mondiale s'insère d'abord dans l'une des plus grandes révolutions des habitudes de déplacement de la population. Soit la venue de l'automobile qui en début de 20e siècle bouleverse durablement les habitudes de vies (Paquet, 2001; 41). De même, à partir de la décennie 1960-1970, le camionnage devient un sérieux concurrent pour le transport maritime et ferroviaire. Passant de 2% du transport de marchandises en 1930 à 44% en 1974 (Paquet, 2001 : 41).

C'est par conséquent une évolution qui touche toutes les sphères de l'activité sociale et économique, de l'approvisionnement en marchandises des entreprises au transport des particuliers. Sur la scène internationale, cette transformation est appuyée par un enrichissement sans précédent des pays de l'Occident sur cette même période. (Denis, 2009; 639)

Pour la province, cette période de grands changements débute réellement au tournant des années soixante. Le défi des années qui suivent le règne de Duplessis est important en matière d'infrastructure. En effet, le Québec de l'époque essuie un retard relatif

important notamment par rapport à l'Ontario de l'époque (Chaîne du Québec, 2005). C'est particulièrement le cas au niveau des infrastructures routières. Ces années forment un point de départ intéressant dans l'analyse de la stratégie de notre organisation puisqu'elles sont le théâtre d'une allégresse économique propice à un effort de planification et d'ouvertures de chantiers routiers multiples. La plupart des routes que l'on emprunte même aujourd'hui dans nos déplacements à travers la province seront le produit de cette époque.

Le changement s'aligne également dans un mouvement généralisé du modèle de gouvernance de l'État québécois. Dans le modèle de gouvernance établi par Côté (2003), cette période correspond à un modèle de gouvernance interventionniste et bien implanté dans plusieurs facettes de la société québécoise. Cette révolution place les ministères responsables de l'avant dans la planification et la réalisation d'une partie importante des infrastructures du Québec. Le budget québécois dans le secteur témoigne également de l'importance stratégique du développement. Le budget alloué aux ministères responsables du développement est en croissance des années cinquante à soixante-dix. Il atteindra jusqu'à plus de 15% des dépenses totales de l'État québécois.

Lorsque vient le temps de consolider le ministère des Transports dans sa forme actuelle par le passage de la Loi sur le ministère des Transports en 1972, c'est notamment pour engager l'organisation dans une stratégie de développement ambitieuse pour la province. Cette mission organisationnelle est alors décrite comme devant : « souligner notre philosophie du développement économique et social favorisé et provoqué par les investissements en transport. » (Ministère de la Voirie, 1972 : 15)

Incidentement, le début des années soixante-dix est marqué par un ralentissement économique. La solution de l'époque tient d'une logique économique keynésienne qui

veut un investissement public important et soutenu en réponse. C'est un test important pour le paradigme et au Québec, pour le moment, ces investissements semblent donner fruit (ministère de la Voirie, 1972).

Naissance du projet.

C'est dans le contexte économique décrit plus tôt et en préparation aux travaux sur la rive nord de Montréal que les ministères concernés à l'époque s'assurent d'avoir l'espace nécessaire pour les travaux en procédant à l'acquisition d'une grande emprise routière sur le territoire du projet. Le projet s'inscrit dans une stratégie de développement du territoire qui prend pour cœur la métropole du Québec. Après avoir fait plusieurs efforts sur la rive sud de la ville, c'est maintenant le développement de la rive nord qui est ciblé par le MTQ.

C'est avec une logique comparative que le Ministère est en mesure de justifier ses différentes priorités d'investissement. Le développement soutenu touche plusieurs régions, mais dans l'époque qui nous intéresse, c'est le développement du nord de Montréal qui est la cible de l'attention du Ministère. Concrètement, c'est deux régions du Québec en particulier qui sont ciblées par des investissements importants du ministère du Transport. La Gaspésie d'une part et la rive nord de Montréal. Selon un bilan réalisé par le gouvernement à cette époque, nous sommes en mesure d'évaluer l'importance des montants versés, mais également de prendre conscience du plan et de la vision du développement du Ministère. C'est une priorisation d'investissements selon un système de tour par tour:

(...) deux régions, comme le nord de Montréal où la Voirie effectue \$101 . de travaux par habitant, et la Gaspésie, où il effectue \$81, sont au nombre des premières priorités des deux Gouvernements provincial et fédéral. Ce qui explique un volume d'investissements exceptionnel, comme ce fut d'ailleurs le cas pour la région sud de Montréal dans les deux années précédant l'Expo de 1967. (Québec, 1972 : p.23-25)

Cette logique de développement contient plusieurs informations importantes relatives à la stratégie de développement de l'époque. Le passage identifie également clairement le développement de la région comme une priorité à la fois provinciale et fédérale.

D'autre part, il est utile de remarquer ici le rapport de force qui existe entre le Ministère et les municipalités touchées par le développement. Pour la municipalité de Bois-Des-Filion, relativement petite par rapport à la Ville de Laval par exemple, la collaboration avec le MTQ est pratiquement inexistante à l'époque.

L'autoroute 19 nécessite pour sa part l'expropriation des résidents et des commerçants du centre-ville de Bois-des-Filion, qui sera littéralement coupée en deux [...] En effet, il ne sera officialisé qu'en 1973, lors de la signature du protocole d'entente entre le MTQ et la Ville de Laval, sans que Bois-des-Filion ne soit même convié. (Bois-Des-Filion, 2014 : 4)

Ce n'est pas pour dire que la municipalité s'opposait alors au projet. Hier comme aujourd'hui, la venue de l'autoroute dans la région est vue comme une excellente nouvelle (Bois-Des-Filion, 2014). De même, il est inévitable que l'ajout d'un nouvel axe autoroutier dans une région développée de la province soit source d'une importante réorganisation du territoire tout au long du tracé. Autrement dit, il implique de déloger les individus et les organisations déjà propriétaires du terrain sur lequel la route entend passer. Cependant, il semble incontournable de voir avec le recul que la promesse du développement non tenue laisse la municipalité brisée. Un constat difficile lorsque l'on met l'emphase sur le fait que cette dernière n'ait pas eu son mot à dire aux étapes

cruciales de la planification.

La portée des dommages est importante : « Le paysage est dévasté et le restera très longtemps. » Dans les faits, c'est : « Quatre-vingt-sept maisons qui abritent près de 300 personnes seront écrasées, ainsi que la trentaine de commerces du secteur, alors le cœur commercial de la ville. » (Bois-Des-Filion, 2014; 6) En terme économique, le coup est dur pour la ville et son impact sur les recettes de la municipalité est significatif. En date de 2011, il est évalué à près de 13 millions de dollars.

Si le discours change de manière significative lorsque les travaux sont abandonnés dans les années soixante-dix, rappelons que le développement du début de la décennie est frénétique et fait partie de la stratégie gouvernementale (Ministère de la Voirie, 1972 : 18). On peut également observer que le niveau de consultation des différents acteurs locaux est faible. C'est que de manière générale, l'époque semble caractérisée par le peu d'encadrement des manières de faire du Ministère. En aval, nous observerons l'apprentissage du gouvernement qui se concrétise notamment par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979. Un apport juridique qui viendra « généraliser et de rendre incontournables les pratiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. » (MAMOT, 2007)

Arrêt des travaux

La frénésie de développement des infrastructures qui caractérise les années soixante et le début des années soixante-dix laisse place à une interruption des travaux en 1974 sur le chantier de l'A-19 (Bois-Des-Filion, 2014). Sans surprise, la ville de Bois-Des-Filion exprime une certaine frustration à l'opacité de la communication entre le promoteur du

projet et la municipalité qu'en plus de l'arrêt sans préavis des travaux, « L'abandon des travaux laisse le drainage des eaux de surface dans un état lamentable qui affecte les alentours du chantier. » (Bois-Des-Filion, 2014 : 8-9)

Finalement, en 1977 les intentions du gouvernement pour l'avenir du développement routier au Québec sont clarifiées. Le gouvernement du Parti Québécois annonce l'arrêt de l'ouverture de nouveaux chantiers de construction d'infrastructure pour une durée indéterminée. C'est un arrêt qui touche directement plusieurs projets, dont notamment le parachèvement de l'A-19. En juin, le gouvernement abandonne complètement le projet (Bois-Des-Filion, 2014 : 9). Ces développements locaux sont des nouvelles difficiles à prendre pour la municipalité. Le gouvernement de l'époque se trouve alors dans une remise en question importante de ses manières de faire et de sa capacité à mener le développement des régions.

Au niveau international, l'allégresse de la décennie d'avant contraste fortement avec les difficultés de l'heure. Ces défis, d'ordre économique, émergent sur la scène internationale et leurs impacts sont notables sur plusieurs pays occidentaux. C'est que l'économie est plus que jamais globale, les flux monétaires et les échanges commerciaux ont crû dans une proportion importante.

Ce sera historiquement la première fois que se posera la question de la dépendance du globe au pétrole, c'est une nouvelle menace qui ébranle la puissance industrielle américaine et dont les ramifications sont ressenties dans plusieurs pays occidentaux. Cette crise du pétrole, remarquent Bégin & Al. (2014 : 8) : « contraint de nombreuses entreprises au Québec (fortes consommatrices de l'énergie) à déclarer faillite. »

Pour Côté (2003), la restriction des dépenses du gouvernement qui suit les années

quatre-vingt signifie le développement d'une transition du modèle de gouvernance au Québec. Du passage d'un gouvernement interventionniste à un gouvernement responsable. Il explique ce changement comme une réponse du gouvernement à la situation économique difficile. Ainsi, résume-t-il :

la crise est due pour une large part à l'étatisation qui prédomine depuis quelques décennies, certains ministres, provenant des milieux d'affaires et membres de la nouvelle équipe gouvernementale arrivée au pouvoir en 1985, prônent-ils activement un retour à l'État minimal (Côté, 2003;108)

L'idée d'un État qui prend un recul dans son intervention et responsabilise ses différentes branches peut être illustrée par la tardive prise de responsabilité de l'arrêt des travaux sur l'A-19. Ainsi, dans le cas de notre projet, cette prise de responsabilité est symbolisée par le dédommagement, quoique très partiel, de la municipalité. 1979 est l'année où le député provincial responsable de la région, M. Élie Fallu, remet un chèque de 208 000 \$ à la ville de Bois-Des-Filion. C'est une reconnaissance de la perte de revenu occasionné par le projet, qui est alors laissé en friche, décrite par la Ville comme une occasion de « réjouissances [...] de courte durée, car, en raison du maintien du moratoire, l'autoroute 19 ne sera pas parachevée, malgré les nombreuses études qui le recommandent. » (Bois-Des-Filion, 2014 : 11)

L'intermède des travaux est également le théâtre de changements institutionnels importants. De nouveau, si l'on évoque ces changements idéologiques importants, c'est pour replacer l'intervention du MTQ au niveau routier. L'impact du nouveau paradigme économique est lourd de conséquences pour le futur de l'intervention étatique québécoise.

C'est le cas pour la gouvernance du territoire qui est significativement transformée par l'arrivée de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme en 1979. C'est un « outil qui

servira à coordonner les interventions d'instances centrales et d'instances locales qui se partagent les compétences en la matière. » (Rousseau, 2012) Celle-ci sera déterminante puisqu'elle divise le territoire en municipalités régionales de comté, cette division administrative régionale suggère un nouveau palier de gouvernance capable de régionaliser le développement urbain des différentes régions du Québec. Cette subdivision du pouvoir est importante à prendre en compte lors de la relance du projet.

Ces années sont également une période de responsabilisation générale pour les différentes organisations publiques et cela n'est nulle part plus vrai que dans l'arrêt décrété des nouveaux projets autoroutiers en 1977. Les travaux en cours sur plusieurs chantiers seront annulés alors que les coffres de l'État fondent dans l'instabilité économique de l'époque.

Si le dédommagement évoqué ci-haut laisse présager une ouverture au dialogue entre le Ministère et la municipalité de Bois-Des-Filion, il faudra attendre le début des années quatre-vingt-dix pour une première intervention du Ministère. La frustration liée au délai n'est pas finie puisque cette intervention attendue ne parviendra pas à absorber le flux de la circulation en croissance soutenue (Bois-Des-Filion, 2014 : 11). Si la municipalité blessée semble potentiellement sujette à un biais, notons que le BAPE tire le même constat dans le rapport d'enquête de 2015.

De manière globale, les enseignements des deux décennies qui suivent les années soixante mettent un frein important à la politique de développement intensif du réseau routier, d'une part parce que le réseau est généralement beaucoup plus complet qu'au départ, mais de l'autre part parce que le développement qui suivra sera beaucoup mieux encadré par les différents développements institutionnels. Le projet de l'A-19 est pris dans ce tourbillon, planifié d'être achevé dans les derniers moments d'une époque

d'effervescence révolue.

Remarquons que la municipalité de Bois-Des-Filion est victime du dessin stratégique global de développement de la région envisagée par le ministère de la Voirie à l'époque. Le mémoire de la municipalité présenté lors des audiences publiques de 2015 fait état de l'absence totale de dialogue entre l'organisation publique et la municipalité tant dans la période de planification que dans la période d'abandon qui suit immédiatement avant le moratoire de 1977.

4.3 Deuxième phase du projet - un enjeu régional

La responsabilisation de la gouvernance publique des années soixante-dix et quatre-vingt n'empêche pas le problème de congestion dans le corridor de l'A-19, laissé à l'abandon par le Ministère. La chronologie des années quatre-vingt-dix témoigne d'un effort hésitant, mais résolu, du gouvernement de soulager le problème de congestion d'une part. C'est également une période croissante de frustration pour le maire de la municipalité de Bois-Des-Filion.

Comme nous y avons fait allusion plus tôt, la route 35 est construite en 1991 et soulage temporairement le problème. Cependant, la situation demeure insatisfaisante pour la région qui connaît une croissance démographique relativement importante et supérieure à celle du territoire de la CMM (BAPE, 2015 : 132). En 1999, le Maire de la municipalité de Bois-Des-Filion, M. Paul Larocque, demande officiellement au MTQ le parachèvement du projet. Notons au passage que M. Larocque est un acteur important du dossier, maire de la ville en 1999, il demeure en poste encore en date d'aujourd'hui,

Cette sortie publique représente une bonne manière de marquer une nouvelle phase au projet. Cette nouvelle phase du projet est bien différente des développements produits plusieurs décennies auparavant à la fois en terme de gouvernance que dans le rapport de force qui se joue entre le Ministère et les Municipalités. Ainsi, bien que la ministre répondra en 2004 à la demande du maire de Bois-Des-Filion en se désolant du fait « qu'il est difficile de faire place au projet dans le contexte budgétaire du moment » (Bois-Des-Filion, 2007. : 7), elle n'est pas en mesure d'enterrer le dossier. Cette annonce donne lieu à un jeu de chat et souris avec un gouvernement qui n'est pas en mesure de répondre à la demande de la municipalité.

D'autre part, dans une perspective stratégique de la reprise des investissements en infrastructure, la cassure est nette. Le renouveau des investissements en matière d'infrastructure au tournant des années deux-mille se fait dans une perspective de maintien du réseau existant. Plus récemment par exemple, le gouvernement libéral de Philippe Couillard poursuit l'équilibre budgétaire alors que le budget alloué au transport est stagnant depuis 2014. Se chiffrant à environ 4,9 milliards de \$ (Québec 2016), c'est un budget qui est qualifié d'enveloppe réduite et de « régime minceur » dans les médias de la Province (Blais, mars 2015). Outre les aléas du cycle économique qui semblent beaucoup mieux caractériser le rythme de construction quelques décennies plus tôt, ce qui définit le blocage aujourd'hui est la multiplication des instances de contrôle dans le processus de décision.

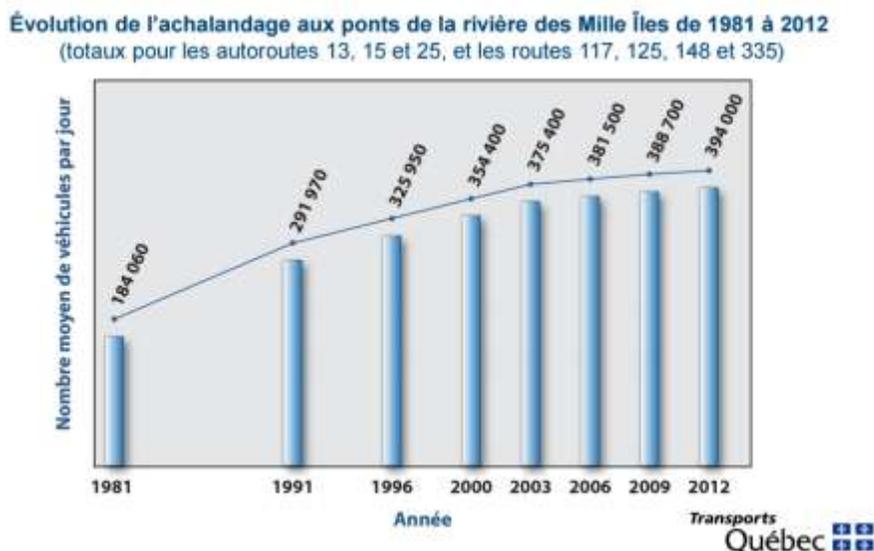
Renaissance du projet

Suivant la demande du maire de la ville de Bois-Des-Filion de la fin des années 2000 et l'introduction de la Coalition 19 avec à sa tête M. Paul Laroque, remarquons d'emblée

que les éléments contextuels qui entourent le projet sont très différents de ceux à l'origine de l'arrêt des travaux plus d'une décennie plus tôt. Au niveau économique et institutionnel, les choses ont changé. Les années deux-mille sont également le début d'une prise importante de conscience de la sphère publique de la nécessité d'investir substantiellement plus dans le maintien des infrastructures existantes. Depuis l'instauration du PQI par exemple, l'augmentation des investissements en infrastructure est significative par rapport au niveau au début des années deux-mille. C'est particulièrement le cas pour les investissements liés au maintien (SQI, 2017). Au niveau institutionnel, il est difficile de mesurer l'effet des différents mécanismes de contrôle des investissements publics en infrastructures (l'ajout du BAPE et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisation). Cependant, remarquons que le projet tel que présenté en 2010 est affublé d'une étiquette verte, d'un développement durable et de l'inclusion d'un volet important au transport collectif.

Ce qui justifie la remise à l'agenda du projet pour le maire est, sans grande surprise, la problématique de la congestion routière accentuée par l'accroissement démographique de la région. C'est la raison qui justifiait 30 ans plus tôt le projet qui rattrape la réalité au tournant du millénaire. L'action rapide du Ministère se justifiant par la problématique de congestion dans la région qui touche un nombre croissant de citoyens.

Figure 12 : Évolution de l'achalandage aux ponts de la rivière des Mille-Îles.



Référence : Ministère des Transports (2014 : 9) : présentation du promoteur du projet.

La figure 12 présentée ci-haut présente cette évolution. Toujours est-il que dans le développement des faits, dès 1999 la ville de Bois-Des-Filion demande au MTQ d'étudier la situation et de remettre le projet de l'A-19 à l'ordre du jour (Bois-Des-Filion, 2007).

L'augmentation de l'achalandage aux ponts de la rivière des Mille Îles suggère la croissance de la problématique de circulation dans la région des Laurentides. Cet afflux de nouveaux automobilistes causant de la congestion fait en sorte que les démarches de la municipalité de Bois-Des-Filion ont un impact sur l'ensemble de la région. Cela implique également que l'urgence d'agir affecte plusieurs autres acteurs de la région et multiplie l'impact de la demande du maire de par l'appui de ces autres parties prenantes.

La demande du maire en 1999 recueille rapidement le support des municipalités environnantes et débouche finalement sur la construction d'un boulevard urbain joignant le boulevard Dagenais à Laval et le pont Athanase-David (Bois-Des-Filion, 2007). Le pont Athanase-David qui lie la municipalité à l'île de Laval est également refait et agrandi (Bois-Des-Filion, 2014; 14).

Organisation du débat sur le projet

C'est un premier débouché qui demeure insatisfaisant pour la région. En effet, de par la forme que prend le projet, le résultat n'allège pas le trafic qui affecte les automobilistes sur toute la longueur du tronçon (Bois-Des-Filion, 2014; 17). Cependant, c'est un investissement qui démontre la volonté de coopérer du MTQ de même que la justesse de la demande d'action par les municipalités de la région. En 2006 cependant, suivant plusieurs interactions qui s'avèrent infructueuses avec le gouvernement de la province, les acteurs en faveur du projet se regroupent, plusieurs municipalités situées sur la rive nord rejoignent les revendications de même que la MRC et les députés provinciaux directement concernés. La coalition 19 concrétise cette nouvelle entité régionale et intermunicipale ayant pour mission la concrétisation du parachèvement de l'A-19. Plus formellement, la coalition est un regroupement d'élus et d'acteurs économiques « qui désirent voir aboutir un projet si névralgique pour (le) développement économique et durable (Coalition 19. 2006) ».

Le regroupement compte notamment sur le support de la MRC du territoire et d'une dizaine de municipalités de la région. La ville de Bois-Des-Filion est au cœur de ce regroupement, rappelons que le maire de la municipalité est président de l'organisation, elle donne le ton aux revendications à travers le lancement d'une campagne

d'informations sur l'importance d'une action rapide. La campagne elle-même a pour objectif de soulever le soutien populaire. La Ville place par exemple plusieurs affiches le long de la route qui explique directement aux citoyens frustrés la manière de faire part de leur problème au bureau du ministre des Transports (Bois-Des-Filion, 2007).

C'est une période riche en développement pour l'argumentaire du projet et plusieurs experts donnent leur avis. L'étude réalisée dès 2009 par la firme Tecsalt-Dessau estime ainsi que la complétion du tronçon qui liera Laval à Bois-Des-Filion dans l'axe 19 est justifiée d'une part et que d'autre part, le scénario du tronçon autoroutier est préférable au boulevard urbain (Tecsult Dessau, 2009).

En terme d'investissement, le tronçon d'une longueur de huit kilomètres est un projet de 600 millions de dollars, estime pour sa part le gouvernement du Québec (MTQ, 2014). Le coût associé au projet est l'un des grands facteurs d'opposition pour un nombre d'acteurs comme il sera rapidement apparent. Notamment Projet Montréal, parti d'opposition dans la ville de Montréal, qui lance en ligne une pétition en vue de bloquer le projet (Projet Montréal, 2014). Les médias du Québec posent également plusieurs interrogations face à la dépense (Brisson, 2014). Au-delà des chiffres de la dépense, l'un des principaux obstacles au projet est de nature stratégique. Il s'agit de répondre à la question de cadrer un nouveau développement d'autoroute avec les principes de développement durable accumulés au cours des dernières décennies.

Incidemment, le jeu de chasse et souris entre le Ministère des Transports et la municipalité fait face à une impasse prolongée au cours des années deux-mille et c'est en 2010 qu'un réel développement se concrétise. Le premier ministre du Québec lui-même annonce le parachèvement de l'A-19. Les termes du projet sont au goût du jour,

la ministre des Transports à l'époque, Mme Julie Boulet explique que :

Ce projet s'inscrit dans notre volonté de doter la région métropolitaine d'un réseau de transport performant et sécuritaire, qui prend en considération un ensemble de besoins : ceux des automobilistes, des utilisateurs du transport en commun, du transport des marchandises, des piétons, des cyclistes et ceux des modes récréatifs. (Site du premier ministre du Québec, 2010)

Il semble évident que la logique de développement routier aujourd'hui est intimement liée à la mission de développement durable. L'un des objectifs stratégiques importants du MTQ et plus généralement du gouvernement de la province.

L'importance de cet objectif dans le cas spécifique du projet de l'A19 est évidente lorsque le BAPE publie le rapport des audiences en 2015. Les conclusions du rapport jugent que la solution actuelle, c'est-à-dire le parachèvement de l'A19 tel que planifié, est un scénario à retravailler. C'est un revers pour la Coalition 19. De par la facette publique du débat d'idée établi par l'instance du BAPE, il importe de souligner par conséquent l'aspect public du débat soulevé par le parachèvement de l'A19 de manière comparative avec le projet des années soixante-dix.

À l'époque, les citoyens ont peu de recours, mais surtout très peu d'information. La ville de Bois-Des-Filion résume ainsi la situation en veille de l'avis d'expropriation du Ministère qui changera durablement le centre névralgique de la municipalité : « Les avis d'expropriation commencent dès ce moment à parvenir aux filionois qui, pour la plupart, ignorent le projet. » (Bois-Des-Filion, 2014 : 4) En opposition, le public aujourd'hui est appelé à s'informer et à se prononcer à travers différentes instances. Concrètement, les citoyens ont eu leur mot à dire lors des audiences publiques de 2014. Une occasion pour n'importe quel résident des environs de faire part de son inquiétude et des réserves au projet. C'est notamment le cas pour les citoyens de Montréal, dont l'augmentation en

capacité de l'autoroute aura pour effet l'afflux supplémentaire d'automobilistes au terme du projet (Radio-Canada, 2014).

Encadré par le BAPE, il est évident que le débat public du projet est principalement centré autour de la qualité durable du projet. Pour les organismes dont le développement durable et la préservation de l'environnement fait partie de la mission fondamentale, c'est une opportunité d'obtenir voix sur la scène publique. Par exemple, le Conseil régional de l'environnement de Laval (CREL), de même que son équivalent à Montréal (CREM), sont à l'avant-plan de ce débat et profitent de l'instance de débat fournie par le BAPE pour plaider en faveur d'une solution alternative au projet d'autoroute qui réduit les dommages aux milieux naturels présents sur le tracé.

Le CREL fait valoir son opinion dans un mémoire attaquant le projet estimant que « en raison des impacts négatifs sur la santé et l'environnement, ce projet tel que présenté ne saurait s'intégrer dans une perspective de développement durable. » (CREL, 2014: 27) De manière similaire, le CREM estime que : « la solution préconisée, axée prioritairement sur l'automobile, ne contribuera qu'à exacerber les problèmes de congestion, de pollution, d'étalement urbain dans la région de Montréal à moyen terme. (CREM, 2014: 3) ».

Enfin, il importe de remarquer que le débat autour du projet se centre aujourd'hui autour de deux pôles, l'un politique et l'autre environnemental. D'une part, le volet environnemental est associé à la décision du BAPE de reporter le dossier en période d'étude afin de mieux répondre à la population qui exige dorénavant une qualité du projet dans une perspective de développement durable. Mais d'autre part, le président de la Coalition 19 souligne également l'absence de décision et l'attente pénible qu'elle engendre pour plusieurs.

Paul Larocque est catégorique: l'heure n'est plus aux études, mais bien à l'action dans le projet du parachèvement de l'autoroute 19. « Les gens sont pris en otage! Ils sont dans le trafic au quotidien. Ce sont pourtant des citoyens qui font rouler l'économie et ce serait une belle façon de la soutenir », martèle-t-il. (Hameury, février 2016)

L'inscription du projet au PQI témoigne également d'une volonté d'agir et de remettre le projet à l'ordre du jour et c'est pourquoi le retrait de 2014 fait mal à la coalition. De nouveau, M. Larocque se prononce sur la situation détaillant la position de la Coalition :

C'est une déception, c'est clair. Pour nous, en 2018, c'est comme dans un autre siècle. Dans quatre ans, c'est dans une autre élection. On souhaite que les travaux débutent dans le présent mandat du gouvernement. (Champagne, 2014)

C'est que l'impact des élections sur le projet est important. L'alternance dans le gouvernement de la province explique en partie la confusion qui plane sur le projet et force est d'admettre que le projet est un enjeu électoral. L'entrée du projet au PQI par exemple est liée à l'arrivée du Parti Québécois au pouvoir. À l'époque, le ministre des Transports Sylvain Gaudreault parlait d'une volonté claire d'aller de l'avant. Une manière de se distinguer du style de gestion du gouvernement précédent qu'il organisait autour d'une révision de l'horaire de la programmation du PQI dans un souci de « prévisibilité. » (Radio-Canada, Mai 2013) Lorsque le gouvernement libéral succède au gouvernement minoritaire du PQ, le projet est éventuellement retiré du PQI et l'échéancier même du PQI est doublé passant d'un plan tous les 5 ans à un plan tous les 10 ans.

Conclusion du cas

En somme, il existe plusieurs exemples de projets au Québec dont l'aboutissement

semble éternellement incertain. Le cas de l'autoroute 19 n'est, à ce chapitre, pas particulièrement unique. C'est à travers la description des deux périodes définies qu'il nous est possible de faire la distinction et d'en retirer plusieurs constats. De même, il importe de tracer les positions principales identifiées des différents acteurs du projet. D'abord, nous souhaitons faire une recension de la prise de position actuelle au niveau provincial.

D'un point de vue politique, le projet est toujours dans une zone grise. Il ne figure pas au PQI et en raison des conclusions émises par le BAPE, il reste un cheminement à faire dans les toutes premières étapes de planification. Le revers accordé par les conclusions du rapport du BAPE est ressenti comme une défaite et une déception par les élus municipaux dont la colère est palpable dans les médias (Labbé, 2015). C'est également une résignation pour la suite des choses à passer de nouveau par les différentes étapes de la mise à l'agenda politique.

En dépit de ce revers et en dépit du retour à la table à dessin, le rapport du BAPE a cependant le mérite d'établir de manière claire qu'une amélioration du lien routier entre les autoroutes 440 et 640 sur l'axe de l'autoroute 19 et la route 335 est justifiée. Au niveau municipal, le projet est continuellement un dossier clé au développement de la région. Le parachèvement de l'A-19 arrive ainsi en tête de file des priorités de développement d'infrastructure dans les Laurentides selon M. Ayoub, maire de Lorraine et président de la CRÉ des Laurentides jusqu'à son abolition. (Coalition 19, 2014: 11:35-11:46). Enfin, pour le citoyen ordinaire qui n'est pas directement touché par les délais occasionnés par le manque de capacité routière dans la région, l'un des enjeux importants est l'accroissement des coûts liés au projet (Bisson, septembre 2014).

Pour résumer le tout, le projet est dispendieux et malgré la volonté des gouvernements

qui se succèdent à vouloir l'enregistrer dans une démarche de développement durable, des doutes subsistent. De manière plus générale, il est également évident que l'ampleur du changement dans les manières de faire des projets d'infrastructures au cours des soixante dernières années présente un défi de taille pour les gestionnaires des projets au Québec. Au minimum, il est désormais requis pour le ministère des Transports d'ouvrir un dialogue avec les entités de gouvernance locale dans les toutes premières phases du projet. Pour la suite des choses, nous utilisons les éléments de l'étude de cas susceptibles de nous aider à construire une analyse des deux périodes décrites de même que de leur impact sur le cadre de gestion de notre projet. C'est l'objet de la section suivante qui porte sur l'étude notamment du cadre institutionnel de gouvernance des projets, mais également sur l'évolution du modèle de gouvernance au Québec.

Chapitre 5. Analyse

Ce qui nous intéresse dans l'exploration des différents mouvements institutionnels, c'est l'étude du changement dans le cadre d'indécision telle que nous l'avons décrit plus tôt. En résumé, ce chapitre propose une perspective d'étude de compréhension du contexte d'indécision dans l'avancement du projet de parachèvement de l'A-19 menant à l'immobilisme actuel. L'indécision est caractérisée par Dompierre & Al. (2011) comme une incapacité du gestionnaire à mettre de l'avant une solution à la fois substantielle, mais également acceptable pour les parties prenantes. C'est-à-dire qu'elle modifie significativement le statu quo du projet en cours. C'est par l'ajout successif d'un ensemble de règles, de contraintes légales et institutionnelles que le projet est à la fois gardé en veille, mais continuellement poussé en marge.

Par étape, nous abordons en premier lieu la transformation du cadre institutionnel du Québec dans la gestion des projets d'infrastructures publics par la description de trois mécanismes de contrôle des processus. Ces mécanismes ont en commun de changer durablement la capacité du MTQ à gérer ses projets d'infrastructures depuis les années soixante. Nous abordons, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisation de 1979, l'écriture du PMAD et l'introduction du PQI. Ces différents mécanismes qui apparaissent à travers les années modifient la gouvernance des projets d'infrastructures.

Dans le chapitre précédent, nous avons tâché de construire l'étude de cas de manière à mettre en relief deux périodes distinctes englobant les différentes tentatives de concrétisation du projet. Ces deux périodes sont particulières dans une perspective historique de par l'influence importante du modèle de gouvernance du Québec et de la transformation de ce dernier. Cette transformation aura des impacts significatifs sur la gestion des grands projets publics. D'un État interventionniste et investisseur, les différents bouleversements des années soixante-dix et quatre-vingt amènent d'abord une

période de réflexion et de transformation. Cette période est succédée ensuite par une transition vers ce que l'on connaît aujourd'hui, un État qualifié par Côté (2003 : 107) de subsidiaire et facilitateur. Un État qui se veut à l'écoute de ses composantes et prêt à appuyer les initiatives qui cadrent avec ses objectifs stratégiques. L'une des idées fondamentales derrière cette transformation est de produire une gouvernance responsable, à même d'intervenir et d'investir dans différents secteurs de manière stratégique.

En second lieu, nous explorons la mauvaise circulation de l'information entre les différents niveaux de gouvernements. C'est une problématique symbolisée par la demande de précision du maire de Bois-Des-Filion quant au calendrier du projet établi par le nouveau PQI (Talbot, juin 2014). Il semble évident que ce soit l'un des blocages principaux de la planification du projet. C'est en gardant en tête les deux objectifs de la planification stratégique développés par Mintzberg(1994) que nous explorons cet aspect de l'étude de cas. Nous souhaitons mieux comprendre de quelle façon la planification stratégique, qui est source d'information et de contrôle pour les entreprises dans leurs actions, permet aux différentes parties prenantes d'organiser leur action aux différentes étapes d'un projet. Dans notre cas, nous verrons qu'un manque de transparence explique en partie plusieurs des frustrations des différents acteurs.

Nous souhaitons finalement aborder la paralysie du projet et l'indécision en dernier lieu. Il semble important de développer la difficulté de mener à bien le projet de par l'évolution de son aspect stratégique pour ces différentes parties prenantes. La conception initiale du projet étant produite dans une autre époque, la justification rationnelle du projet aujourd'hui est beaucoup plus complexe alors que le projet prend une importance stratégique asymétrique pour les différents acteurs. D'une part, le dialogue et la construction de l'argumentaire sont bien différents d'hier à aujourd'hui et

d'autre part ces arguments sont mobilisés par différents acteurs d'une période à l'autre. Nous supposons à ce propos que la portée croissante du débat public sur la gestion des projets soulignée en revue de littérature est l'une des contraintes nouvelles du développement urbain.

5.1 Nouveau cadre institutionnel dans la gestion des projets d'infrastructures

L'étude de cas est l'occasion de constater la similarité importante de l'évolution du modèle de gouvernance du Québec à travers les décennies et l'impact de cette transformation sur la gestion de l'autoroute 19. La conceptualisation détaillée par Côté (2003) nous aide à diviser le développement de ce modèle au Québec en différentes périodes. Cette évolution est ponctuée d'ajouts institutionnels dont le cumul change les règles du jeu de manière importante. Trois de ces mécanismes, dont l'impact est notable sur la place de notre organisation dans la société, concernent particulièrement la direction que prendra le projet. La Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme de 1979 d'abord, le PQI ensuite et le PMAD enfin.

Suite à l'implantation de ces différents mécanismes, l'environnement institutionnel change substantiellement au niveau légal, politique et au niveau de la gouvernance. Il importe par conséquent de discuter de cette contribution à la construction de l'environnement contraignant moderne de la gestion des projets d'infrastructure présente aujourd'hui au Québec. Au niveau légal, l'apport de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme de 1979 est un jalon important dans la modification des rapports de force entre le gouvernement de la province et les municipalités. Selon le gouvernement du

Québec, la loi de 1979 est source de plusieurs acquis tant en matière de responsabilité politique qu'en matière de partage des pouvoirs aux différents paliers.

Cependant, l'un des enjeux toujours d'actualité en 2007 est lié à la clarification du « statut des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. » (MAMOT, 2007, 13) Des acquis corroborés entre autres par les auteurs s'intéressant à la portée du document :

Au Québec, le cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979 accorde une grande importance à la coordination et à la concertation intermunicipale et intergouvernementale, au partage des responsabilités entre les divers paliers de décision. (Gariépy, Gauthier & Van Neste, 2012)

La Loi de 1979 est conséquemment un jalon important de la concrétisation des apprentissages de l'organisation suivant deux décennies de développement effréné. Elle responsabilise les acteurs et partage les tâches. Ultimement, c'est un nouveau palier de gouvernance des régions qui est créé à l'époque et cet apport légal change le rapport de force entre les acteurs. L'un des acquis de cette Loi selon le MAMOT (2007) est lié à ce partage de compétence source d'une concertation relativement unique entre le gouvernement et les régions. La fin des années deux-mille est également le moment choisi par le gouvernement pour modifier la Loi de 1979. L'une des modifications importantes issues de cette réflexion est un nouveau partage, une clarification, du rôle des acteurs du développement et de l'aménagement au Québec, particulièrement dans la région du grand Montréal.

Nous avons déjà introduit le PMAD lors de la présentation de la CMM, mais il importe d'y revenir puisque le PMAD est ultimement un mécanisme important de collaboration entre les municipalités concernées par le projet. Le président de la CMM, le maire de l'île de Montréal, de même qu'un grand nombre d'élus se joignent à la ville de Bois-

Des-Filion et représentent un contrepois significatif au ministère des Transports dans les négociations avec le gouvernement. L'isolement de la municipalité qui existait dans les années soixante semble réellement révolu et c'est très certainement en partie liée à des mécanismes de coordination des acteurs municipaux tels que la CMM.

La CMM possède ainsi des compétences en lien avec l'aménagement du territoire et ces dernières sont détaillées et clarifiées par l'adoption du PMAD (CMM, 2012 : 5). L'outil, introduit par la modification de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme de 1979 (CMM, 2011), est un changement significatif dans l'interaction des parties prenantes des projets.

Mieux saisir l'importance de l'ajout du PMAD implique de prendre du recul, afin de comprendre l'un des objectifs fondamentaux de la création de la CMM. L'organisation possède une fonction de coordination du palier de gouvernance municipale, et ce, dans une perspective stratégique. Ce mécanisme s'illustre, entre autres, par l'adoption de la Vision 2015 de la CMM. Tel que mentionné : « le conseil de la Communauté s'est donné une vision claire du futur souhaité pour le Grand Montréal en adoptant la Vision 2025. » (CMM, 2011 : 2) Pour concrétiser les objectifs de cette vision cependant, la CMM adopta, en 2012, son premier Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Un changement institutionnel important lui permettant ainsi de répondre fondamentalement à l'objectif stratégique visé : « le PMAD doit relever des défis territoriaux en matière d'aménagement, de transport et d'environnement. (CMM, 2011 : 2)»

À travers l'introduction des MRC, d'abord, et la création de la CMM et de son PMAD, par la suite, le rapport de force qui existe entre le ministère des Transports et les municipalités en terme de gouvernance du territoire est en évolution. Entre elles,

semble-t-il, les municipalités possèdent une circulation de l'information importante et plusieurs mécanismes de concertation et de collaboration. Cependant, dans les rapports avec le ministère, il est difficile de trouver l'équivalent. L'une des tentatives dans le secteur est un mécanisme institutionnel adopté au milieu des années deux-mille et constitue un troisième grand changement du cadre de la gouvernance des projets d'infrastructures publics.

Il est également nécessaire de présenter le Plan Québécois des Infrastructures (PQI), puisque son effet important sur le cadre institutionnel et légal et sur la gestion des grands projets d'infrastructure au sein du gouvernement lui-même. Il constitue, de plus, un mécanisme de communication entre le gouvernement et les municipalités. Le PQI est adopté par la SQI, un organisme lié au Conseil du trésor que nous avons présenté plus tôt. Pour le Conseil du trésor, le PQI est : «un puissant outil de planification. » (Conseil du Trésor, 2017 : 9)

Cet outil arrive aussi relativement tard dans le contexte de cette analyse. Le premier PQI est adopté en 2006 et son effet est rapidement quantifiable puisqu'il aura un impact significatif sur la clarification du développement des projets d'infrastructure au Québec. Fondamentalement, l'introduction du plan a pour « objectif de gérer les fonds publics de manière optimale, conformément aux priorités du gouvernement et à la capacité de payer des citoyens. » (Conseil du Trésor, 2017 : 9) Le gouvernement du Québec lui attribue par ailleurs une part de responsabilité dans l'augmentation des investissements publics en infrastructures expliquant que « Depuis la mise en œuvre du premier PQI en 2007, le niveau des investissements publics en infrastructures a considérablement augmenté, notamment pour leur maintien (Conseil du Trésor, 2017 : 49) ».

Dans le cadre de la gestion du projet, le dialogue qui se crée par l'introduction du PQI

dans la deuxième phase du projet est un outil qui dans notre perspective vient de nouveau changer la dynamique des échanges entre le Ministère et les municipalités. Il modifie le rapport de force qui existe entre le ministère des Transports et ses parties prenantes en leur transmettant une information importante sur les intentions et les priorités réelles d'investissement du gouvernement. Nous avons développé ce point lors de l'analyse de cas, mais il importe de souligner ici que le PQI est une excellente manière pour les parties prenantes de s'informer de l'agenda des projets d'infrastructure de même que de leur horizon temporel.

Dans un même ordre d'idée, le PQI devient un enjeu politique important du dossier de l'A-19, lors de l'échange des pouvoirs entre le Parti Libéral du Québec et le Parti Québécois, l'inclusion ou non du projet au PQI est l'un des sujets de conversation entre les élus provinciaux et les regroupements municipaux. Par conséquent, l'inscription du projet au PQI est une mesure intéressante du succès des pressions des différents intervenants en faveur du projet face aux élus de la province. De même, lorsque le Parti libéral omet d'inclure le projet dans l'édition 2014-2024 du PQI, la non-nouvelle fait les manchettes et est une source importante de frustration pour la MRC, la CMM et la Coalition 19. En quelque sorte, le PQI devient un excellent indicateur des intentions et des priorités d'investissements du gouvernement.

Ensemble, ces différents mécanismes et outils changent les interactions du Ministère envers les parties prenantes des projets, de même que les règles du jeu elles-mêmes. Si l'on souhaite suivre le fil des événements, il importe de constater les efforts du gouvernement à changer, plutôt que de maintenir un statu quo dans la gestion des projets d'infrastructure au Québec. Ces différents changements modifient la manière initialement utilisée pour planifier la stratégie de transport du Québec. C'est la passage d'une planification d'infrastructure menée unilatéralement par l'autorité du Ministère, à

une planification qui se veut collaborative et inclusive.

Ces deux aspects sont encore à observer dans la réalité cependant. Dans l'étude de cas, il nous est possible d'observer le peu d'information disponible au maire de Bois-Des-Filion quant aux intentions du gouvernement du Québec. Si la Ville organise ses efforts vers l'avancement du dossier, il semble cependant n'y avoir un aller-retour de l'information du Ministère que dans quelques rares occasions.

Il semble indéniable que pris ensemble, ces mécanismes changent plusieurs aspects institutionnels et légaux de la gestion des projets d'infrastructure routière. Dans la pratique cependant, ce changement dans le style de gouvernance s'accompagne d'un phénomène social intéressant dans la portée croissante de l'opinion du public. C'est particulièrement le cas pour les projets ayant un impact important sur l'environnement. Le public aujourd'hui exige que ces nouveaux développements soient porteurs de cette cohérence et de ce souci du long terme, il est question d'une vision globale et stratégique du développement.

5.2 Gouvernance stratégique et Transparence

L'un des enseignements de Mintzberg (1994) est son constat de l'utilité de la planification stratégique au niveau de deux objectifs principaux. D'abord, dans la diffusion de l'information au sein des organisations en lien avec la stratégie. Ensuite, par le contrôle des actions des organisations dans ce couloir stratégique. L'incohérence du développement urbain qui marque la période précédente les chocs pétroliers appelle un changement important de paradigme. Un changement vers une rationalisation des dépenses de l'État et une responsabilisation. La solution alors choisie est celle de la décentralisation qui se cimentera par le passage de la Loi sur l'Aménagement et sur

l'Urbanisme en 1979. Cette décentralisation des processus de planification et l'introduction d'une gouvernance plus locale sont les éléments de la solution proposée à la perception d'un problème d'irresponsabilité des différents acteurs et intervenants du processus. Cette décentralisation pose cependant le problème de la transmission de l'information pour ces nouvelles entités toujours plus nombreuses. À terme, cela crée un problème de vision.

Le projet de l'A-19 à l'époque n'a pas ce problème, il répond très bien à la vision du développement de la couronne nord établie par le ministère de la Voirie. Outre le problème budgétaire découlant des différentes crises des années soixante-dix, dans la deuxième période du projet, il semble aussi important de tenir compte de la portée stratégique du projet, à savoir en quoi le projet est-il porteur de la vision du promoteur.

La réponse à la question pour le Ministère semble réactionnaire. Il s'agit d'un projet qui s'inscrit dans ses orientations de développement durable. Ce n'est pas un mauvais choix. De par le monde, la portée croissante du débat public entourant la préservation de l'environnement est de nos jours une donnée incontournable du développement urbain. Si bien que l'alternative semble vouée à l'échec. Gauthier (2005 : 52) note ainsi que « la multiplication des conflits et des oppositions aux projets d'infrastructures de transport est révélatrice de l'échec du modèle de la planification rationnelle qui suppose un lien direct entre connaissance et action ».

Il est évident que le projet de l'autoroute 19 se signale très fortement comme un projet qui s'enregistre dans un mouvement de transport collectif et dans un projet réellement porteur d'un développement durable. C'est que cette multiplication des conflits notés ci-haut se pose bien souvent autour d'enjeu environnemental. Une étude réalisée par l'OCDE, au début des années deux-mille, assure également que ce n'est pas un

problème unique au Québec. En effet :

Le rapport constate, dans de nombreux pays de l'OCDE, une érosion du consensus autour des projets d'infrastructures de transports urbains et des oppositions croissantes, d'une part à la construction de nouveaux projets pour des raisons environnementales (Gauthier 2005 : 52).

Si l'on aborde cette crise de la planification des projets urbains, c'est que pour les gouvernements, la solution à ces blocages est liée à la consultation publique en amont et dans la mise en place d'instance participative pour tout un chacun (Gauthier, 2005 : 61).

De même, il importe d'attirer l'attention sur cette crise puisqu'elle survient en parallèle à la transformation du modèle de la gouvernance du Québec. C'est le passage d'un État dont l'idéal est de type institutionnalisé et interventionniste, caractéristique des années soixante au milieu des années quatre-vingt, vers l'idéal type moderne et actuel de l'État Québécois : subsidiaire, de type facilitateur (Côté, 2003 : 107).

Dans l'étude de cas du parachèvement de l'A-19 cependant, il est difficile d'imaginer cette résistance. Rappelons qu'il n'existe pas d'opposition politique réelle au projet, les trois partis principaux sont en faveur. Ce n'est pas pour insinuer que les trois partis accordent toute une même priorité au dossier, mais même les Libéraux de Philippe Couillard laissent une bonne impression au président de la Coalition 19, à en juger de la surprise de ce dernier lors du retrait du projet du PQI.

Le maire s'explique bien mal le geste du gouvernement de ne pas inscrire le projet de parachèvement de cette autoroute au PQI, d'autant que les communications entre lui et le cabinet du ministre Poëti [...] ont été constantes. (Maynard, 12 juin 2014).

Or, si tous les acteurs capables de prendre la décision sont en faveur, même dans le contexte du développement durable, l'argument qui demeure est celui du budget. Le tronçon est dispendieux et certains acteurs, dont le CREL notamment, juge les centaines

de millions nécessaires au projet comme un usage inefficace de l'argent du public (CREL, 2014). C'est de nouveau une possibilité, mais dans ce cas, le problème devient rapidement celui d'une mauvaise communication de l'information pertinente aux parties prenantes. À nouveau, il s'agit d'un problème de vision commune et du problème de concertation.

Il existe cependant au moins un mécanisme de planification qui répondait adéquatement au problème de communication. Rappelons que lorsque le projet était inscrit au PQI, les parties prenantes étaient en mesure d'évaluer l'avancement du projet. C'est-à-dire, plus généralement, qu'il conférait au gouvernement la capacité de transmettre à ses intentions d'investissement à court et moyen terme aux acteurs concernés. Il ne faut pas se surprendre par la suite de l'impact du retrait du projet lors de la publication 2014-2024 du PQI. Ces impacts ne sont pas insignifiants d'ailleurs, il laisse derrière beaucoup d'organisation pour laquelle cette information est vitale aux objectifs stratégiques.

Reprenons de nouveau la CMM, sa réaction à la nouvelle de l'omission du projet au PQI est de passer « par résolution unanime que la CMM demande au gouvernement de revoir sa position dans le dossier du parachèvement de l'autoroute 19 [...] afin de l'inclure au Plan québécois des infrastructures (PQI). (Maynard, 14 juin 2014) ». C'est un coup à la mission fondamentale de l'organisation qui a pour raison d'être le développement de la région de Montréal, sur un horizon de 20 ans, afin de la rendre plus « attractive et compétitive dans une perspective de développement durable (CMM, 2012 : 9) ». Il peut sembler évident que sans un échange clair d'information entre la CMM et le Ministère en rapport avec les priorités d'investissements de ce dernier, il soit très difficile de concrétiser la vision de la première.

Ces différentes observations nous permettent de poser deux constats. D'abord, que

l'évolution de la gouvernance et la création d'un débat public, qui ont pour objectif de responsabiliser le développement urbain dans la région du grand Montréal, laisse une question en suspens dans le cas de l'Autoroute 19. Dans la première période de développement identifiée par le cas, nous avons remarqué que les années soixante-dix sont caractérisées par un développement rapide du réseau, mais surtout par un important problème de circulation d'information entre le Ministère et les gouvernements locaux. Par la suite, plusieurs mécanismes légaux et institutionnels ont pour tentative de responsabiliser ces derniers et de régionaliser le développement. Pourtant, la question de la transparence dans la vision du développement du Ministère demeure assez opaque pour les parties prenantes de l'A-19, surtout dans la priorité réelle de l'investissement.

Ce n'est pas un cas isolé. Dans la région de Chambly, les longues démarches faites par M. Roberge, le député de la région, se soldent par un échec.

C'est incroyable! Attendre aussi longtemps, nous faire faire autant de démarches pour obtenir des informations sur un projet crucial pour les citoyens de Chambly et de la région pour, au final, se faire opposer une fin de non-recevoir. (Chambly Express, Octobre 2016)

De même, l'organisme Transit, dont la mission est liée au financement des transports collectifs au Québec décrit une absence de cohérence dans le développement du réseau routier et la mission du MTQ : « Impossible d'évaluer les motivations des décideurs du ministère des Transports du Québec lorsqu'ils développent le réseau routier québécois. Une culture de «bar ouvert» dominerait (Foisy, août 2012)». Ces différentes observations tracent un portrait sombre de l'organisation. Cependant, il n'en demeure pas moins que dans le cas de l'A-19, les problématiques de transparence sont évidentes. Il est très difficile d'établir la priorité du projet pour le MTQ, alors qu'il n'apparaît même pas au PQI.

Le deuxième constat est lié à la question du débat public qui est soulevée par la construction d'un nouveau tronçon autoroutier au Québec. La croissance de la priorité de créer un développement durable, et le blocage du projet par une instance de débat public laissent croire que le projet de parachèvement de l'A-19 est un projet d'une portée stratégique significative pour le ministère. La capacité des gestionnaires du projet à correctement associer le projet à un développement véritablement durable est un défi qui mérite qu'on s'y intéresse. Le développement durable et le débat public qu'il soulève semblent être un défi auquel le MTQ entend répondre. De nouveau cependant, il s'agit de rejoindre la place de la transparence des intentions dans le débat. D'une part, les groupes écologiques obtiennent un réel gain de cause en faisant de sorte que le débat soit reporté de quelques années. Cependant, sans une vision claire du développement durable et du développement de l'infrastructure posée par le ministère, il est difficile de savoir si ces progrès des groupes écologiques au niveau local sont un gain de cause ou une manière pour le gouvernement de prolonger son indécision sur la question.

Enfin, le questionnement lié à la transparence dans la gouvernance est le point que nous avons souhaité soulever dans cette partie de l'analyse. Il demeure deux questionnements importants. D'une part, le débat public semble être, de nos jours, une donnée incontournable des étapes de la planification des projets. Le manque de transparence et de vision, entre autres relativement aux objectifs du développement durable, peut certainement nuire à l'adhésion ou non du public à un projet. D'autre part, ces mêmes problèmes de communication entre le promoteur du projet et les parties prenantes sont également à étudier. Ces problèmes sont certainement une source importante d'inefficience, ces organismes ayant des missions stratégiques dépendantes de la vision du gouvernement. À ce titre, il importe de réfléchir à une solution pour réellement coordonner l'intervention des différents niveaux de gouvernance.

5.3 Argumentaire rationnel et indécision

Le dernier aspect de l'analyse concerne l'indécision proprement dite. Dans les sections précédentes, nous avons observé que l'ajout de plusieurs mécanismes de gouvernance a durablement changé les échanges entre le ministère des Transports et les autres niveaux de gouvernance dans les régions. Nous avons également observé que ce changement dans la gouvernance s'est accompagné de la place croissante du débat public dans la planification des grands projets. Il s'agit d'une véritable demande du public pour un développement stratégique et responsable qui se fasse dans une perspective de développement durable. Pour plusieurs auteurs tels que Lehman & Motulsky (2013), il est intéressant de voir un changement dans l'argumentaire des projets. D'une logique rationnelle, vers une logique relationnelle. Si les résultats de la méthode restent difficiles à mesurer (Lehman & Motulsky, 2013 : 197), il n'en demeure pas moins que dans le cas de l'A-19 à tout le moins, la logique rationnelle du projet est difficilement contestable. Dans les mots de M. Larocque : « Les études ont été faites, déposées et décortiquées. La conclusion est unanime : il faut agir et agir rapidement (Coalition 19, 2016) ». Dans l'étude de cas, nous avons également établi l'appui du BAPE à cette position.

L'argument n'est pas nouveau, rappelons que ce projet est un vestige du passé. Si la conjoncture économique du début des années soixante-dix appelait à l'apport important de l'investissement public en infrastructure, il reste que la planification de l'A-19, même à l'époque, est justifiée dans une logique typiquement rationnelle. La logique qui motive également l'intervention du MTQ en 1989 est typiquement rationnelle. L'organisation établit ainsi en 1986 que : « La confrontation des avantages et des inconvénients du projet démontre qu'il serait profitable de construire le tronçon d'autoroute 19 (MTQ, 1986 : 9). Extrapoler de cette unique prise de décision est bien sûr de pertinence limitée

dans un effort de généralisation. Cependant, il s'agit d'une décision prise sur le même axe routier et il semble évident que, dans la première période identifiée et dans les années qui précèdent, la phase de planification repose principalement sur des arguments rationnels. Plus important encore, la vision même du projet semble appartenir au MTQ de manière exclusive.

La place de cet argument témoigne de la transformation du discours entre les deux périodes. D'une part, un argumentaire reposant sur une perspective rationnelle fondée sur un calcul coût et bénéfice et de l'autre, la proposition d'un projet chargé politiquement, à débattre en public. Ce n'est pas pour dire que l'approche d'aujourd'hui soit irrationnelle, mais il semble y avoir une différence importante dans la démarche. Le projet est spécial, c'est le « premier projet de développement routier au Québec à prévoir, à même son élaboration, les voies réservées au transport collectif (Maynard, juin 2014) ».

Ce changement dans le rapport de force que nous avons établi est une résultante principalement de deux facteurs. D'abord, il semble évident que le MTQ n'est plus en contrôle total du projet et que ce projet appartient à un plus grand nombre d'acteurs dans une logique de développement collectif ou de démocratie participative (Gauthier 2005 ; Catherin 2000). De manière similaire, l'arrêt sans préavis des travaux et l'abandon du projet semblent être hors de la portée d'actions du Ministère aujourd'hui. Incidemment, cette nouvelle manière de faire semble être liée, nous l'avons constaté, au développement durable. Il semble que l'argumentaire rationnel de la nécessité de l'action ne soit pas en mesure de suffire à accélérer la prise de décision pour ce projet en particulier.

D'un point de vue un peu plus cynique, il est impossible, cependant, de ne pas

mentionner que cet exercice du débat public, et les délais qui y sont rattachés ne soient pas un exercice politique ayant pour réel objectif d'accorder au MTQ une excellente excuse pour s'abstenir de prendre une décision. C'est que le cas du parachèvement de l'A-19 se différencie des autres grands projets du Québec en étant un projet relativement petit, mais surtout régional. Ainsi, bien que l'argument rationnel soit toujours avancé aujourd'hui, c'est surtout parce que les municipalités elles-mêmes disposent des moyens pour en faire la démonstration. C'est que sa priorité au niveau national est douteuse. Sylvain Gaudreault, l'ancien ministre des Transports du gouvernement du PQ expliquait déjà que « les demandes de la CMM en transport collectif, c'est autour de 25 milliards. » (Radio-Canada, Mai 2013) Dans une perspective électorale, le projet de l'A-19 et sa promesse d'un développement durable procurent donc un excellent terrain d'expérimentation pour les différents gouvernements de la province. M. Larocque parlera lui de la « prise en otage » des citoyens, victimes des délais liés à la congestion (Hameury, janvier 2017).

Dans la logique d'indécision établie par Dompierre & Al, le projet de l'A-19 ne semble pas dans une boucle d'indécision typique, mais plutôt victime d'un nombre élevé de processus coûteux en temps. Ultimement, le projet semble dépassé en terme de portée stratégique. C'est le passage d'une priorité nationale à une priorité régionale. Pour le gouvernement de la province, la priorité du développement durable semble réellement être un enjeu important dans le cadre du projet, et il lui est capital de suivre les étapes de processus fermement. Pour la région touchée cependant, le discours touche la préoccupation économique fondamentale : « c'est le fer de lance économique de la couronne nord. (Maynard, juin 2014) ». D'une part, donc, il y a urgence d'agir, alors que de l'autre, il s'agit plutôt de raccorder les priorités du passé avec les impératifs du futur.

Dans la discussion qui suit, il est donc utile de réfléchir à ce changement de la dynamique stratégique qui enlève le dossier. La solution suggérée par les parties précédentes de l'analyse tient probablement dans une meilleure communication entre les différentes parties prenantes et dans la capacité du ministère à partager sa vision du développement.

Chapitre 6. Discussion et conclusion

Ce dernier chapitre possède le rôle essentiel de synthèse et de structure de l'information accumulée. Dans la première partie, nous ouvrons une discussion sur les deux thèmes principaux de ce travail. D'abord, l'idée de changement et de transformation dans la gouvernance et de l'indécision qui caractérise notre projet. Ensuite, les concepts de communication et de transparence. Au niveau de la gouvernance et de l'indécision, nous retournons aux concepts de développement durable, de croissance en importance du débat public pour finalement discuter de la crise d'un développement dit « rationnel ». Dans une dernière sous-section, nous souhaitons discuter de transparence et faire ressortir en quoi cette problématique pose un problème important. C'est une source d'inefficience certes, mais plus grave encore, d'un flou stratégique important entre le gouvernement et ses acteurs de support.

Enfin, dans la deuxième et dernière section, nous reviendrons sur les différents éléments de problématique de notre analyse, avec pour objectif d'en faire ressortir les principaux enseignements. C'est une récapitulation de notre travail qui, à terme, a pour objectif final de tirer les constats de cette expérience qui permet de pousser la réflexion. Une réflexion sur l'enjeu crucial de la gestion saine et cohérente des grands projets de développement dans la province.

6.1 Discussion

Le premier thème à développer est celui de la transparence. Cet intérêt pour le concept provient, nous l'avons noté dans l'analyse, de par son impact sur la stratégie des organisations du développement urbain.

Dans la littérature, il s'établit rapidement que l'un des processus d'amélioration de la transparence passe par la décentralisation du processus de décision. Au Québec, cette décentralisation apparaît, en théorie, très tôt dans le processus d'aménagement urbain avec le passage de la loi de 1979 sur l'Aménagement et l'Urbanisme qui donne une voix aux différentes régions du territoire.

Dans la réalité cependant, il semble que le dédoublement des instances de planification n'est pas eu l'effet escompté, surtout au niveau du partage de la vision. C'est un manque à gagner qui s'intègre également très bien avec les observations, très critiques, du rapport du VGQ de 2017. Pour la VGQ, l'un des problèmes de la gestion contractuelle au MTQ, source d'un important gaspillage de fonds publics, est de nature structurelle (VGQ, 2017; 7). L'opacité du système, rend nécessaire pour plusieurs personnes à user d'un « réseau informel pour obtenir des réponses (VGQ, 2017; 14) ». Pour le projet de l'A-19 de manière plus spécifique, nous avons remarqué que le manque de circulation de l'information est source d'un flou stratégique important. C'est un problème qui, selon notre analyse, affecte beaucoup les acteurs en support du Ministère. Plus particulièrement pour ceux dont le rôle et la mission stratégique fondamentale dépendent du développement d'une vision pour le futur de la région de Montréal. Ces acteurs sont placés dans une position impossible. Le questionnement est simple, si l'on refuse de partager les intentions du promoteur, pourquoi associer ces organisations à un exercice de concertation ?

Le problème du partage de la vision du développement ne date pas d'aujourd'hui. Rappelons que le projet fait partie, à l'origine, d'une série de développements successifs de liens routiers justifiés par la stratégie régionale d'investissement du ministère des Transports de l'époque (Ministère de la Voirie, 1972). Il est possible qu'il soit devenu, aujourd'hui, une source de frustration importante parce qu'il se pose suite à plusieurs

changements institutionnels importants, ayant, entre autres, conduit à une décentralisation de la planification du développement urbain.

Dans l'argumentaire du MTQ, le projet de l'A-19 s'est illustré comme un projet qui s'insère dans une logique de développement durable. Le projet de l'A-19 est rapidement médiatisé comme étant le « premier projet de développement routier au Québec à prévoir, à même son élaboration, les voies réservées au transport collectif (Maynard, juin 2014) ». C'est par conséquent un projet intimement lié à l'objectif national de développement durable qui croît en importance, bien après la planification des premiers tracés de l'A-19.

Il pourrait être juste, par conséquent, d'établir que la gestion de ce projet se développe dans la manière moderne et différente de penser le développement tel qu'elle est présentée par plusieurs chercheurs (Sauvé J-M, 2011 ; Gendron & Al., 2016 ; Garel, 2003), impliquant une ouverture pour les citoyens au débat et une proposition d'un développement à l'aspect collectif (Garel, 2003). Cette nouvelle proposition du développement, nous croyons, restreint l'action du gouvernement. Elle pourrait ainsi l'empêcher, par exemple, d'abandonner un type de développement comme il le souhaiterait et comme il s'était permis de le faire plusieurs décennies plus tôt.

Il n'est pas ici question de dire qu'un tel scénario soit souhaitable. Plus qu'une erreur du passé, l'injustice bien réelle, infligée il y a bientôt un demi-siècle à la municipalité de Bois-Des-Filion, et l'absence de réparations directes et tangibles sont à ce jour une source de frustrations assez facilement justifiable. Cependant, si le MTQ doit réellement faire des choix déchirants, il implique de les justifier non pas par un blocage décisionnel insurmontable, mais plutôt par la création d'une vision partagée pour le développement de la région concernée.

Enfin, l'accès à l'information est l'un des premiers enseignements que nous souhaitons mettre de l'avant. Si celui qui nous intéresse maintenant est également lié à l'évolution du rapport de force qui existe entre le MTQ et ses parties prenantes, cette fois cependant, il s'agit du rapport de force entre le MTQ et le public au sens plus large.

La gestion des projets d'infrastructures n'est plus la même. Les différentes considérations liées à un contexte d'ouverture du débat public ont pour effet certain d'alourdir le processus déjà fondamentalement long de la gestion des grands projets. Ces changements sont associés à une responsabilisation de la gouvernance et il importe d'en souligner la portée. Si nous avons parlé de la problématique du partage de la vision aujourd'hui comme hier, il n'en demeure pas moins que la période de la Révolution tranquille est porteuse des grands projets qui ont fait rêver le Québec. De par leur portée et leur coût, les grands projets sont porteurs des valeurs et des choix d'une société, de son idéologie. (Scranton 2008) Or, ces valeurs, comme nous l'avons constaté, se transforment et s'adaptent.

Le retour en arrière est hors de question. La gestion des parties prenantes, toujours plus nombreuses, est ici pour rester. Incidemment, il est impératif de trouver une manière d'insérer ces grands projets, complexes et coûteux en temps par définition, dans un horizon de temps qui soit stratégique. Que donc penser d'un projet anachronique comme l'autoroute 19, incapable de voir le jour, puisque porteur des valeurs du passé. Outre les coûts en terme économiques et en terme politique, l'incapacité du gouvernement à transmettre une vision claire du développement porte réellement atteinte à la légitimité de son action.

L'échange actuel qui caractérise la gestion du projet de l'A-19 évoque la perspective de

la boucle d'indécision développée par Dompierre & Al. (2011), caractérisée d'une part par l'accès aux instances de débat, et d'autre part, par un retour perpétuel aux premières étapes de la planification. Cette dynamique d'indécision ne semble pas isolée. Il existe, à notre avis, plusieurs autres exemples autres de projets dans la province qui subissent le même sort. L'une des portées de généralisation liée à notre travail est probablement dans l'ouverture d'une direction de l'étude de ces cas qui, bien que porteurs de similarités frappantes aujourd'hui, possède un contexte et une histoire propre.

Ainsi, le dossier de la ligne bleue est un excellent exemple tout récent d'une problématique similaire. Cela fait quatre ans que plusieurs des propriétaires qui habitent le tracé du projet demeurent sans réponses, à savoir si oui ou non ils seront expropriés. Bien que plusieurs propriétaires expriment leurs inquiétudes, «Le ministère des Transports est incapable de fournir un échéancier précis, tandis que le maire d'Anjou se dit persuadé que "le dossier est tombé en bas de la pile". » (Bergeron, 7 Août 2017)

En guise de conclusion à cette section, nous souhaitons d'abord revenir à la réalité du terrain pour observer la réalité dans un futur rapproché. Plusieurs articles de journaux semblent avoir espoir qu'une résolution prochaine du dossier est en cours de route. Les représentants de la Coalition ont à cet effet rencontré le ministre actuel des Transports qui s'est engagé, prudemment, à livrer un document au plus tard le 30 juin (Nord-Info, avril 2017). Il semble qu'une nouvelle fenêtre d'opportunité soit réellement en train de se dessiner pour les partisans du projet. Sans surprise cependant, les nouvelles se font attendre en date de juillet, alors que l'étude est toujours gardée sous porte close, du moins pour la population générale. Enfin, dans la dernière sous-section portant sur les conclusions générales de notre étude, nous revenons sur la question initiale de recherche et nous détaillons la contribution de notre travail aux perspectives de recherche par étude de cas.

6.2 Conclusion

La problématique sur laquelle nous avons travaillé est complexe. Au centre de cette dernière cependant, nous posons le problème de l'indécision caractéristique du projet de parachèvement de l'autoroute 19. Cette indécision, nous avons remarqué, engendre un coût social important. De même, il importe de réitérer que ce n'est pas une problématique nouvelle, mais plutôt la conséquence logique d'un phénomène observé dans les années soixante et soixante-dix.

Il est utile de reprendre la question initiale de recherche puisque les conclusions que nous souhaitons maintenant présenter auront pour objectif de mettre en relief les points importants de l'analyse dans le cadre de ce mémoire. En introduction, nous avons formulé notre questionnement à savoir : *comment expliquer l'indécision chronique qui paralyse le parachèvement de l'A-19 ?* Nous disposons désormais de plusieurs pistes de solution que devons maintenant synthétiser..

Notre travail prend une perspective de gestion stratégique au problème estimant que les pistes de solution du problème prennent racine dans l'évolution d'un environnement économique et institutionnel contraignant pour le ministère des Transports. En somme, les éléments explicatifs de l'indécision à travers les années découlent à la fois de l'environnement structurel du MTQ et des conjonctures économiques et politiques.

De manière plus détaillée, nous avons découvert rapidement que ce contexte est porteur de plusieurs impacts importants sur le processus décisionnel du MTQ, et spécifiquement sur le projet de l'A-19. En quelque sorte, les grands virages stratégiques de l'organisation s'observent très rapidement sur le terrain de l'A-19. Le projet est particulier à cet égard, de par l'absence de sa priorité pour le promoteur du projet depuis l'abandon de sa

stratégie de développement routier majeur datant de la Révolution tranquille.

À travers le cas, il fut possible d'observer de quelle manière le gouvernement se pose d'abord comme un organisme centralisé, capable de prendre des décisions en matière d'aménagement et de développement du territoire sans prendre en compte l'opinion des communautés locales. Le passage des années entraîne avec lui un remue-ménage qui change durablement la dynamique de pouvoir entre cet acteur et les parties prenantes du projet initial. Au tournant du millénaire, ces dernières possèdent maintenant une voie sur la place publique qui est en mesure de se mobiliser et de ramener le ministère à une table de concertation. Aujourd'hui, ce sont les municipalités qui possèdent davantage d'intérêt dans le projet que le gouvernement. Ce dernier s'est progressivement écarté de ce volet de sa stratégie. C'est une réorganisation des priorités qui ont poussé le gouvernement à l'inaction ou du moins à un compromis qui ne satisfait pas les municipalités.

Les étapes de concertation et la transparence tout au long du processus de gestion des projets sont devenues, dans le nouveau contexte, cruciales pour un nombre concret d'acteurs qui dépendent stratégiquement de cette information. Nous avons souligné à ce chapitre que les mécanismes ont historiquement été capables de le faire. Pour le projet du parachèvement de l'A-19 par exemple, son entrée et son retrait du PQI ont fortement influencé le discours et les attentes des acteurs du projet.

Même si le projet est éventuellement terminé, il n'empêche qu'il semble avoir été coincé, à plusieurs moments de son histoire, dans une dynamique d'indécision qui peut ressembler à la forme conceptualisée par Dompierre & Al. (2011). Relever ce défi est par conséquent une question stratégique importante pour tous les acteurs du développement du Québec. L'une des pistes de solution est certainement liée à un

changement important dans les manières de faire du gouvernement et qui implique de partager concrètement sa vision du développement de la région.

L'aspect narratif de notre cas nous permet d'insérer trois perspectives de recherche tirée de notre revue de littérature dont nous avons fait usage pour formuler et étudier le cas. Pour Yin (2003 : 34), la validité de l'étude d'un cas unique tient de la mobilisation de la théorie. C'est par conséquent ce cheminement qui, nous croyons, donne réellement une richesse à notre cas et qui, par conséquent, forme notre contribution à ces perspectives de recherche. Notre démarche de recherche nous a permis à la fois de prendre en compte les éléments de complexité qui contraignent fondamentalement le travail des gestionnaires, mais également d'étudier les interactions entre les différentes parties prenantes.

D'abord, nous décrivons un modèle de gouvernance établi par Côté (2003) qui observe un glissement de l'État du Québec d'un idéal type vers un autre. C'est un virage institutionnel marqué en parallèle par une crise de la planification des grands projets tel que discuté notamment par Côté (2003). Intimement liée à ce changement des rapports de pouvoir entre l'État et ses citoyens, est l'adaptation du style de gestion dans un rapprochement avec les parties prenantes, de même que leur responsabilisation.

Nous avons présenté cette nouvelle perspective en reprenant le cadre de recherche développé par Lehman & Motulsky (2013). Ces auteurs étudient la divergence de l'argumentaire de la perspective coût et bénéfice pour poser la planification comme un processus de construction d'un imaginaire collectif. Enfin, l'indécision des dernières années est souvent centrée autour de ce débat public. Une source d'indécision circulaire, dans la logique développée par Dompierre & Al (2011), qui piège le MTQ entre deux objectifs stratégiques contradictoires: celui du développement durable et celui établi

quarante ans auparavant du développement autoroutier de la région métropolitaine.

Dans le cas du parachèvement de l'A-19, l'un des aspects évidents du projet est le signalement du gouvernement qui le propose comme un développement durable. Cela donne un réel poids au débat public que nous observons lors de la deuxième phase de la planification du projet. C'est un dialogue de sourds entre les différentes parties prenantes qui en découle dans les instances publiques, puisque personne n'obtient réellement gain de cause. Ultimement, le projet est simplement repoussé d'une année en dépit de l'urgence d'agir qui, elle, fait consensus.

Par opposition avec la période de la Révolution tranquille, nous observons par conséquent que le problème, aujourd'hui, semble intimement lié à une absence de cohérence dans le développement de la région du grand Montréal. Si ce développement est aujourd'hui décentralisé, il semble évident que la vision centrale et cohérente demeure fondamentale à l'exercice stratégique des fonctions des différentes organisations, même au niveau municipal.

Enfin, dans l'objectif d'ouvrir la discussion, les grands projets d'infrastructures ne sont pas nouveaux, mais leur ouverture à un nombre grandissant d'acteurs qui agissent en concertation l'est. Si le développement de ces projets fait face à une levée de boucliers, d'une opposition bien organisée issue d'un public mieux informé, il implique de rassembler des voies de tous les milieux en mesure de produire un argumentaire à même d'y répondre. Il importe de produire une vision du développement du Québec qui marque l'imaginaire de tous et permette le développement.

Pour le ministère des Transports du Québec, un changement s'avère nécessaire et l'organisation en est consciente. Le Ministère souffre d'un glissement de légitimité qui

affecte tout le gouvernement. Les ministres s'y suivent et s'y remplacent, Paul Larocque affirmait déjà en 2015 avoir vu passé «trois ministres au cours de la dernière année.» (Fortin, octobre 2016) Nous y avons fait allusion en introduction également, mais il s'agit d'un «vaste plan de transformation organisationnelle [...] de l'optimisation des processus contractuels au renforcement de l'éthique et de la transparence. » (Vigneault, 20 février 2017)

Il importe de faire ce renvoi sur cette note finale pour remarquer que ces changements organisationnels dans le cadre de gestion des projets au sein du ministère auront réellement un impact sur la réalisation de projets comme le parachèvement de l'A-19. Ce sera vrai, surtout s'il permet à l'organisation de réellement s'ouvrir et de rendre compte de sa vision du développement aux autres acteurs de la sphère publique et politique.

Bibliographie

- Aaltonen, K. & J. Kujala. (2010). « *A project lifecycle perspective on stakeholder influence strategies in global projects* », *Scandinavian Journal de Management*, Vol. 26, p. 381—397
- Agence Métropolitaine de Transport (2016). *Statut, Mandats et Territoire*. Récupéré le 6 janvier 2017 de <https://www.amt.qc.ca/fr/a-propos/statut-mandat>
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision : explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little-Brown. 416 p.
- André Légaré & Associés Inc. (2005). *L'entretien du réseau routier du Québec, l'exigence de solutions durables*, Étude réalisée pour le compte de la Coalition pour l'entretien et la réfection du réseau routier du Québec, 114 p. Récupéré de http://www.andrelegare.com/pdf_FR/Coalition-etude.pdf
- Baccarini, D. (1996). « The concept of project complexity a review » *International Journal of Project Management*. Vol. 14, No. 4, pp. 201-204.
- Bégin, H., Kabore, L. Marcelin, J. et L. Savard. (2014). « *Étude spéciale : histoire économique du Québec depuis une soixantaine d'années.* » Desjardins : Point de vue Économique. Novembre. Récupéré de https://desjardins.com/a-propos/etudes-economiques/?utm_campaign=vanity-url&utm_medium=vanity&utm_source=desjardins&utm_term=/economie/index.jsp
- Bezes, P. (2005). *Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française*. *Sociologie du travail*, Vol 47, no 4, p. 431-450. Récupéré de <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-2cef89d7-7159-3040-9d61-1a8bc534d601>
- Bisson, B. & A. Noël. « Le train des promoteurs », *La presse*, section Dossiers. Récupéré le 4 Août 2017 de <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/le-train-des-promoteurs/>
- Bisson, B. (2014, 22 septembre). « A-19 : un tronçon de 8 km à un coût de 600 millions? », *La Presse*, section Actualités. Récupéré le 6 janvier 2017 de <http://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201409/21/01-4802293-a19-un-troncon-de-8-km-a-un-cout-de-600-millions.php>

- Blais, A. (2015, 1 mars). « Transport routier : nouveau budget, même régime minceur », *La Presse*, section Actualités. Récupéré le 6 janvier 2017 de <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201503/01/01-4848467-transport-routier-nouveau-budget-meme-regime-minceur.php>
- Bois-Des-Filion (2014). « *Mémoire sur le projet de parachèvement de l'autoroute 19 avec voies réservées au transport collectif* », Mémoire présenté au Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement. pp 18.
- Bois-Des-Filion (2007). « *Congestion routière: une coalition formée pour provoquer le changement!* », La revue municipale Le Boisé, no Hiver 2007. Récupéré de : http://ville.bois-des-filion.qc.ca/images/Boise/boise_h_2007.pdf
- Bourne, Shelley & Walker (2008). « Influence, stakeholder mapping and visualization », *Construction Management and Economics* , Volume 26, No 6, p.645-658.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.(2015). *Projet de parachèvement de l'autoroute 19 avec voies réservées au transport collectif à Laval et à Bois-des-Filion: Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec.. Récupéré de <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape312.pdf>
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (2017). *Vidéos : Le BAPE*. En ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/video/index.htm>
- Burleton, D. & B. Carancy (2004). *Mind The Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Public Infrastructure*, TD Bank Financial Group. Récupéré de <https://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-infra04-exec.pdf>
- Cardinal, F. (2012, Mardi 17 janvier). « Train de l'Est: ce que l'AMT aurait dû faire... », *La Presse*, section Blogues. Récupéré le 4 Août 2018 de <http://blogues.lapresse.ca/avenirmtl/2012/01/17/train-de-l%E2%80%99est-ce-que-l%E2%80%99amt-aurait-du-faire%E2%80%A6/>

- Chaîne du Québec (2005). *Les grands chantiers : 140 kilomètres d'autoroute sur une île* [vidéo], Youtube. Récupéré de <https://www.youtube.com/watch?v=y5Jji-PRCCY&t=4s>
- Chambly Express. (2016, 26 octobre). *Élargissement de la Route 112 : Jean-François Roberge dénonce le manque de transparence du MTQ*. Chambly Express. <http://www.chamblyexpress.ca/actualites/politique/301630/jean-francois-roberge-denonce-le-manque-de-transparence-du-mtq>
- Champagne, V. (2014). *Le parachèvement de l'autoroute 19 reporté jusqu'en 2018*, Radio-canada. Récupéré de <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/671402/autoroute-19-retard-travaux>
- Clark, K. & T. Fujimoto, (1989). « project scope and project performance: The effect of parts strategy and supplier involvement on product development ». *Management Science*. Vol. 35, No. 10, October 1989. pp. 1247-1263.
- Coalition 19 (2006). *À propos*, La coalition pour le parachèvement de l'A-19. Récupéré le 6 janvier 2017 de <http://www.coalition19.qc.ca/Coalition-autoroute-19.php>
- Coalition 19 (2014). *Conférence de presse de l'AMT du 17 février 2014 (1ère partie)* [vidéo], Youtube. Récupéré le 6 janvier 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=V6RHvUDkvN0>.
- Coalition 19 (2016). *Historique*, La coalition pour le parachèvement de l'A-19. Récupéré le 25 novembre 2016 de <http://www.coalition19.qc.ca/Historique-parachevement-autoroute-19.php>
- Coalition 19 (2016). *Parachèvement de l'autoroute 19 avec voies réservées au transport collectif toujours inscrit au PQI : Il est urgent de passer à l'étape de réalisation!*, Communiqué . Récupéré de <http://www.coalition19.qc.ca/communiqu-14>
- Communauté Métropolitaine de Montréal. (2011). *Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement : Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable*. Montréal, Bibliothèques et Archives nationale du Québec.

Communauté Métropolitaine de Montréal. (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement : Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable*. Montréal, Bibliothèques et Archives nationale du Québec.

Communauté Métropolitaine de Montréal (2015). *À propos*.
Récupéré le 22 Juillet 2017 de <http://cmm.qc.ca/a-propos/>

Conseil du Trésor (2009). *Les Infrastructures publiques du Québec*, Récupéré de <http://www.tresor.gouv.qc.ca/infrastructures-publiques/les-infrastructures-publiques-du-quebec/>

Conseil du Trésor (2009). *Le conseil du Trésor*. Récupéré de :
<https://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre-et-secretariat/ministre/conseil-du-tresor/>

Conseil du Trésor (2014). *Le maintien d'actifs - une priorité gouvernementale*. Colloque. Colloque 2014 de l'association des gestionnaires de parc immobiliers institutionnels. Québec, Gouvernement du Québec.

Conseil du Trésor (2017). *Les infrastructures publiques du québec: plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2017-2018*. Plan québécois des infrastructures 2017-2027. Québec. Gouvernement du Québec.

Conseil Régional de l'Environnement de Laval (2014). *Mémoire sur le parachèvement de l'A-19 entre l'autoroute 440 et l'autoroute 640 avec voies réservées au transport collectif sur le territoire des villes de Laval et de Bois-des-Filion*, Mémoire déposé dans le cadre des audiences publiques sur l'environnement du BAPE. Récupéré le 6 janvier 2017 de <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape023a.pdf>

Conférence de l'OCDE (1996). *Vers des Transports Durables*, Conférence de Vancouver. Récupéré le 22 Juillet 2017 de <http://www.oecd.org/fr/croissanceverte/transports-verts/2397016.pdf>

Côté, L., Lévesque, B. & Morneau, G. (2009). « État Stratège et participation citoyenne ». *Les presses de l'Université du Québec*. Récupéré le 22 Juillet 2017 de <http://cerberus.enap.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachments/7/%C3%89tat%20strat%C3%A8ge%20participation%20citoyenne.pdf>

- Demers, C. Hafsi, T. & F. Séguin. (2008). *Le management Stratégique : De l'analyse à l'action*. Montréal. Les Éditions Transcontinental. 323 pages.
- Denis, H. (2008). *Histoire de la pensée économique*. 11e édition. Quadrige/PUF.
- Devisme, L., Dumont, M. & É. Roy. (2007). « Le jeu des ” bonnes pratiques ” opérations urbaines, entre normes et fabrique locale » [version électronique], *Espace et Société*, no 131. P. 15-31. Récupéré de <http://www.espacesetsocietes.msh-paris.fr/blog/2013/05/14/le-jeu-des-bonnes-pratique-operations-urbaines-entre-normes-et-fabrique-locale/>
- Dion, M. (2017). « 267 millions de dollars en dépassement de coûts depuis 2013 au MTQ », *Radio-Canada*, section Politique. Récupéré de <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012556/ministere-transports-quebec-depassements-couts>
- Dompierre, G. Langley, A. & Rouleau, L. (2011). « Escalating Indecision: Between Reification and Strategic Ambiguity » [version électronique], *Organization Science*, vol. 22, no 1. p. 225-244.
- Durocher, R. (2013). *Révolution Tranquille*. Encyclopédie Canadienne. Récupéré le 26 juillet 2017 de <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/revolution-tranquille/>
- Esseghir, Amine (2015, 10 Février) « Parachèvement de l'A19 : l'autoroute de la discorde. », *Journal Métro*, section Actualité. Récupéré de <http://journalmetro.com/local/ahuntsic-cartierville/actualites/718576/parachevement-de-la19-lautoroute-de-la-discorde/>
- Fernández-Sánchez, G. & Rodríguez-López, F. (2010). A methodology to identify sustainability indicators in construction project management — Application to infrastructure projects in Spain. [version électronique]. *Ecological indicators*. Vol.10. pp. 1193 - 1201. Récupéré de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X10000798>
- Foisy, P-V. (2012, 20 Août). « Manque de transparence au MTQ dénoncé », *Journal Métro*. <http://journalmetro.com/actualites/montreal/142659/manque-de-transparence-au-mtq->

denonce/

- Forester J.(1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press. 322 pages.
- Fortin, J-L (30 Octobre 2016). « *Un fantôme pour protester contre le MTQ :Un maire s'impatiente pour le prolongement de l'A19* », Actualité. Journal de Montréal. Récupéré de <http://www.journaldemontreal.com/2016/10/30/un-fantome-pour-protester-contre-le-mtq>.
- Gagné, R. & A. Haarman. (2011). « Les Infrastructures Publiques au Québec : Évolution des investissements et impact sur la croissance et la productivité », *Centre sur la Productivité et la Prospérité*. HEC Montréal. Récupéré de http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/PP-2010-03_Infrastructures.pdf
- Garel, Gilles (2003). « Pour une histoire de la gestion de projet », [version électronique], *Gérer et comprendre*, no 74, p. 77-89.
- Gariépy, M & M. Gauthier (2009). « Le débat public en urbanisme à Montréal: un instrument de développement urbain durable », *Revue canadienne de recherche urbaine*, vol. 18 no 1, p. 48-73.
- Gariépy, M., Gauthier, M. & Van Neste, S. (2012). « La cohérence dans l'urbanisme montréalais : entre planification et mise en débat», *Géocarrefour*, vol.87, no 2, p. 87-99. Récupéré de <http://geocarrefour.revues.org/8756>
- Gauthier, Mario. « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées ? », *Flux*, vol. 60-61, no. 2, 2005, pp. 50-63..
- Gendron, C., Motulsky, B. & S. Yates. (2016). « L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement : Légitimité et défis du pouvoir exécutif» *Vertigo*, vol.16, no 1. Récupéré de <http://vertigo.revues.org/17123>

- Giard, V. & C. Midler. (1996). *Management et gestion de projet : bilan et perspectives*. Centre de Recherche en Gestion - Ecole Polytechnique et CNRS. Université de Paris.
Récupéré de
<http://dessigsi2004.free.fr/dess/Cours/Gestion%20de%20Projet%20DiGsit/Autre/outils/dossier%20projet.pdf>
- Giorgi, Liana (2003). « Mobilité durable. Enjeux, possibilités et conflits. Le regard des sciences sociales ». *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 176, p. 201-205.
- Hafsi, T. (1983). « L'État en affaires : au-delà de l'idéologie », *Politiques et management public*, vol.1, no 2, p. 67-91. Récupéré de http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1983_num_1_2_1726
- Hameury, D. (2016, 2 février) « Un nouveau ministre des Transports, de nouveaux espoirs », *Le courrier Laval*, section Actualités. Récupéré de
<http://www.courrierlaval.com/actualites/2016/2/1/un-nouveau-ministre-des-transports-de-n-4422667.html>
- Innes J. E. & Booher D. E. (2010). *Planning with Complexity, An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, London and New York, Routledge, 256 p.
- Krippendorff, K. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. SAGE, 2004. 413 pages.
- Labbé, F. (2015). *Le projet de l'autoroute 19 tourne en rond*, Radio-Canada. Récupéré le 6 janvier 2017 de
<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/733979/a19-le-maire-perd-patience>
- Laberge, Yves. (2012) « D'un ministère à l'autre : les Transports et les Communications au gouvernement du Québec durant le XXe siècle », *Cap-aux-Diamants : la revue d'histoire du Québec*, n° 111, p. 31-38. Récupéré le 6 janvier 2017 de
<http://www.erudit.org/culture/cd1035538/cd0331/67582ac.html?vue=resume>

- Laforte, Denis (1999). « Gestion de projet et secteur public : Le cas de l'Oregon » [version électronique] , *Coup d'oeil*, vol. 5, no 4.
- Loasby, B. (1967). « Long-range Formal Planning in Perspective », *Journal of Management Studies*, vol. 4, no 2, p. 300-308.
- Lehmann V. & B. Motulsky (dir.) (2013). *Communication et grands projets : Les nouveaux défis*. Presses de l'université du Québec. 281 p.
- Lewis, P. (1997). « La planification des transports dans la région de Montréal : la recherche de cohérence» dans *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Gariépy M. et M. Marié (dir), Montréal, L'Harmattan, p. 285-304.
- Mankai, A., Lejeune, A. et S. Lebel (2003). *Étude de cas : une initiative de gestion des connaissances dans le contexte de la fonction publique au Québec : le processus de création et d'exploitation des fiches de dossiers stratégiques au ministère des Transports du Québec*. Les actes du colloque, XIIe Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique. Récupéré de http://www.strategie-aims.com/tunis/resumes/RSP_20b.pdf
- Maynard, V. (12 Juin 2014) Autoroute 19 : une nouvelle tuile. Nord Info. Actualité. <http://www.nordinfo.com/actualites/autoroute-19-une-nouvelle-tuile/>
- Maynard, V. (14 Juin 2014). La CMM demande au gouvernement de revoir sa position. Le Devoir. Politique. En ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/411008/la-cmm-demande-au-gouvernement-de-revoir-sa-position>
- Ministère de la Voirie (1972). *Les routes québécoises en 1972*. Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires Municipales et de l'occupation du Territoire (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Québec, Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/diagnostic_application

_loi.pdf

Ministère des Affaires Municipales et de l'occupation du Territoire (2010) *Guide de la prise de décision en urbanisme : Planification stratégique*. Récupéré de <http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/planification-strategique/>.

Ministère des Affaires Municipales et de l'Occupation du Territoire (2010). *Gouvernance municipale en développement local et régional*. Récupéré de <http://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/gouvernance-municipale-en-developpement-local-et-regional/>.

Ministère des Transports. (1986). *L'autoroute 19: De l'Autoroute 440 au Boulevard Dagenais. Rapport Final*. Gouvernement du Québec. Québec.

Ministère des Transports. (2001). *Plan stratégique du ministère des Transports 2001-2004*. Gouvernement du Québec, Montréal.

Ministère des Transports du Québec (2007). *Dévis d'étude d'opportunité : Corridor autoroute 19 - route 335 entre l'autoroute 440 à Laval et L'autoroute 640 à Bois-Des-Filion*, Québec.

Ministère des Transports du Québec (2009). *Guide de gestion des projets routiers*, Édition 2009, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Transports (2014). *Présentation du promoteur du projet, 22 septembre 2014*. Québec, Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/autoroute_19-bois-des-filion_laval/documents/DA1.pdf.

Ministère des Transports (2013). *Rapport Annuel de Gestion 2012-2013*, Québec, Gouvernement du Québec.. Récupéré de https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/acces-information-renseignements-personnels/documents-reglement-diffusion/Documents/rapport-annuel/MTQ_RAG_2012-2013.pdf

Ministère des Transports (2015, 5 Août). *Projet de parachèvement de l'autoroute 19 : Le Ministère analyse une option intérimaire de boulevard urbain avec aménagements de type autoroutier*. Direction des Communications. Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/projets/reseau-routier/projets-routiers/CMM/autoroute-19-parachevement/Documents/Documentation/Communiqués/2015/COM-Parachevement-A19-analyse-boul-urbain.pdf>

Ministère des Transports (2015). *Rapport Annuel de Gestion 2014-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, Récupéré de https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/acces-information-renseignements-personnels/documents-reglement-diffusion/Documents/rapport-annuel/MTQ_RAG_2014-2015.pdf

Ministère des Transports (2016). *Déclaration de service aux citoyens*, Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/Pages/Declaration-services.aspx>

Ministère des Transports (2016). *Programmation routière 2016-2018*, Québec, Gouvernement du Québec. Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/projets/reseau-routier/investissements-routiers/investissements-routiers-2016-2018/Documents/Communique-investissements-routiers-2016-2018.pdf>.

Ministère des Transports (2016). *Projets Routiers*. Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/projets/reseau-routier/projets-routiers/Pages/projets-routiers.aspx>

Ministère des Transports (2016). *Répertoire des autoroutes du Québec*, Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/info-reseau-routier/repertoire-autoroutes/Pages/repertoire-des-autoroutes-du-Quebec.aspx>

Ministère des Transports (2017). *Organigramme*. Récupéré de <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/organisation/Documents/organigramme.pdf>

- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2015). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Québec, Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strategie-DD.pdf.
- Mintzberg, H. (1994). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. Paris, Dunod, 457 p.
- Musca, G. (2006) « Une stratégie de recherche processuelle : l'étude longitudinale de cas enchâssés », *M@n@gement*. No3. Vol. 9, p. 153-176.
- Paquet, Sébastien (2001). *Histoire des transports et des déplacements au Québec*. Dans le cadre d'un travail pour l'université Laval, Québec, Transport Québec.
- Pettigrew, A.(1973). *The Politics of Organizational Decision Making*, Tavistock. The International Behavioral and Social Science Library. 302 p.
- Projet Montréal. Mobilisons-Nous contre l'A-19. Récupéré le 6 janvier 2017 de <http://projetmontreal.org/a19/>
- Radio-Canada (2014). *BAPE: Le prolongement de l'A-19 inquiète les citoyens d'Ahuntsic*, Radio-Canada. Récupéré le 6 Janvier 2017 de <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/685877/bape-prolongement-a19-a640-a440>
- Radio-Canada. (2013, 24 Mai) *Entrevue avec Sylvain Gaudreault, ministre des Transports, des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire*, Audio-Vidéo. Récupéré le 24 juillet 2017 de <http://ici.radio-canada.ca/audio-video/media-6707520/entrevue-avec-sylvain-gaudreault-ministre-des-transports-des-affaires-municipales-des-regions-et-de-loccupation-du-territoire>
- Rispa, M. (2002). *La méthode des cas*. 1ere édition. Éditions de Boeck Université. 231p.
- Rousseau, G. (2011). « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours

entre centralisation et décentralisation », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 52, p. 197-244. Récupéré de <https://www.erudit.org/revue/cd/2011/v52/n2/1006414ar.html#no3>

Sauvé, Jean-Marc (2011). « Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général », Exposé d'ouverture lors du colloque Transparence International France, 5 juillet, Assemblée nationale de France. <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Transparence-valeurs-de-l-action-publique-et-interet-general>

Scranton, Philip (2008). « Le management de projet. Nouvel objet de l'histoire d'entreprise », *Revue française de gestion*, vol. 188-189, no. 8, pp. 161-173. Récupéré de <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2008-8-page-161.htm>

SECOR-KPMG (2012). *Étude sur la gestion actuelle du Plan Québécois des Infrastructures et sur le processus de planification des projets*, document principal présenté à Infrastructure Québec, 43 p. Récupéré de http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/e/Etude/Etude_SECOR-KPMG.pdf

Site du premier ministre du Québec (2010). *Parachèvement de l'autoroute 19 : Québec présente un projet intégrant le transport collectif*, communiqué, Gouvernement du Québec. Récupéré le 4 Août 2017 de <https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=321>

Société Québécoise des Infrastructures (2015). *À Propos*. Récupéré de <https://www.sqi.gouv.qc.ca/apropos/Pages/default.aspx>

Sutterfield, J., Friday-Stroud, S. & Shivers-Blackwell, S. (2006). « A Case Study of Project and Stakerholders Management Failures : Lessons Learned », *Project Management Journal*, vol. 37, no 5, p. 26-35. Récupéré de <https://people.eecs.ku.edu/~saiedian/811/Lectures/Misc/stakeholder-management.pdf>

Talbot, V. (2014, 17 juin). « Les travaux reportés « au plus tôt en 2018 », *journal La revue*, section Actualités. Récupéré de http://www.larevue.qc.ca/actualites_travaux-reportes-au-plus-tot-en-2018-n29767.php

- Tecsult-Dessau (2009). *Étude d'opportunité: Corridor de l'autoroute 19 - route 335 entre les autoroutes 440 et 640*, étude des solutions, Ministère des transports du Québec, 83 p. Récupéré de http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/autoroute_19-bois-des-filion_laval/documents/DQ11.7.pdf
- Turner, J. & R. Müller. (2003). « On the nature of the project as a temporary organization », *International Journal of Project Management*, vol. 21, p. 1-8.
- Vigneault, Nicolas (20 Février 2017). *Le MTQ veut resserrer la gestion des grands projets*, Radio-canada. Récupéré le 4 Août 2017 de <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018009/restructuration-ministere-transports-mtq-gestion-grands-projets>
- Ville de Montréal (2011). *Horizon 2000 (1ère partie), 1967* [vidéo]. Youtube. Récupéré le 6 janvier 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=FqBwEHFSYHM>
- Weinberg, J. (2009). « Open Government : Defining, Designing, and Sustaining Transparency », A CITP Conference, Princeton (NY), 21 janvier, université de Princeton.
- Wildavsky, Aaron (1973). « If planning is everything, maybe it's nothing », *Policy Sciences*, vol.4, no 2, p. 127-153.
- Yin, R. (2003) *Application of Case Study Research*. 2nd Edition. Applied Social Research Methods Series. vol.34. Sage publications. 173 p.
- Yin, R. (2003) *Case Study Research : design and methods*. 3rd Edition. Applied Social Research Methods Series. Vol5. Sage publications. 181 p.
- Zagamé, Paul (1993). « Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale », *Revue économique*, vol. 44, no 1, p. 13-56
- Zannad, Hédia (2010). «L'individu et l'organisation projet :Quelles difficultés pour quelles réponses ? », *Revue Française de Gestion*, vol. 196, no 6, p. 49-66 Récupéré de <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2009-6-page-49.html>

Annexes

Ensemble des processus de gestions routiers au MTQ.

Tableau 2.0
Vue d'ensemble des processus de gestion

		Groupes de processus de gestion de projet				
		Démarrage	Planification	Exécution	Suivi et maîtrise	Fermeture
Domaines de gestion de projet	Gestion de l'intégration	1. Élaboration de la charte du projet	3. Élaboration du plan de gestion de projet	25. Diriger et piloter l'exécution du projet	32. Suivi et maîtrise du travail du projet 33. Maîtrise intégrée des modifications	44. Fermeture du projet
	Gestion du contenu	2. Élaboration de l'énoncé de contenu	4. Mise à jour de l'énoncé de contenu 5. Création de la structure de découpage du projet		34. Vérification du contenu 35. Maîtrise du contenu	
	Gestion des délais		6. Élaboration du plan de gestion des délais 7. Identification des activités 8. Séquencement des activités 9. Estimation des ressources nécessaires aux activités 10. Estimation de la durée des activités 11. Élaboration de l'échéancier		36. Maîtrise de l'échéancier	
	Gestion des coûts		12. Élaboration du plan de gestion des coûts 13. Estimation des coûts 14. Budgétisation		37. Maîtrise des coûts	
	Gestion de la qualité		15. Élaboration du plan de gestion de la qualité	26. Mise en œuvre de l'assurance qualité	38. Mise en œuvre du contrôle qualité	
	Gestion des ressources humaines		16. Élaboration du plan de gestion des ressources humaines	27. Mise sur pied de l'équipe de projet 28. Développement de l'équipe de projet	39. Direction de l'équipe de projet	
	Gestion des communications		17. Élaboration du plan de gestion des communications	29. Diffusion de l'information	40. Établissement du rapport d'avancement 41. Gestion des communications avec les parties prenantes	
	Gestion des risques		18. Élaboration du plan de gestion des risques 19. Identification des risques 20. Analyse qualitative des risques 21. Analyse quantitative des risques 22. Planification de la réponse aux risques		42. Suivi et maîtrise des risques	
	Gestion des approvisionnements		23. Élaboration du plan de gestion des approvisionnements 24. Planification des contrats	30. Sollicitation des offres ou des propositions 31. Choix des fournisseurs	43. Administration du contrat	45. Fermeture du contrat

Référence: Guide de gestion des projets routier (Ministère des Transports du Québec, 2009).